

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

UN PROBLÈME D'URBANISME
L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS
DÉFECTUEUX

(Étude et commentaire de la loi du 15 mars 1928)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 13 juin 1930, à 14 heures

PAR

RENÉ BOUFFET

PRÉSIDENT : M. BERTHÉLÉMY

SUFFRAGANTS { MM. MESTRE, professeur
J. BARTHÉLÉMY, professeur

PARIS

IMPRIMERIES RENOUARD

19, RUE DES SAINTS-PÈRES, 19

1930

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

UN PROBLÈME D'URBANISME
L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS
DÉFECTUEUX

(Étude et commentaire de la loi du 15 mars 1928)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 13 juin 1930, à 14 heures

PAR

RENÉ BOUFFET

PRÉSIDENT : M. BERTHÉLÉMY

SUFFRAGANTS { MM. MESTRE, professeur
J. BARTHÉLÉMY, professeur

PARIS

IMPRIMERIES RENOARD

49, RUE DES SAINTS-PÈRES, 49

1930



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

MEIS ET AMICIS

PREMIÈRE PARTIE

URBANISME ET LOTISSEMENTS

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

- I. — Description d'un lotissement « défectueux ». — Spontanéité et nouveauté du phénomène, en marge de l'évolution urbanistique. — Pouvait-il être mieux pressenti ?
- II. — Extension des villes et aménagement des espaces libres : les propositions de loi d'avant la guerre. — Une circulaire d'Haussmann. — Le droit de propriété et l'hygiène des voies privées. — Le libéralisme administratif favorise la spéculation foncière. — L'incomparable position du lotisseur-marchand de biens. — Insuffisance de la loi du 14 mars 1919.
- III. — La loi du 19 juillet 1924 fixe le statut des lotissements. — Saturation des villes, cause majeure des lotissements. — L'irrésistible attirance de l'« aimant ville-campagne ». — Une consolation et une preuve : les lotissements berlinois.

I

Ce n'est pas pendant la belle saison qu'il faut voir dans la région parisienne, qui a été leur principale terre d'élection, ces agglomérations chaotiques que, par l'extension naturelle du sens d'un vieux mot, le langage courant consacré par la langue juridique appelle aujourd'hui des « lotissements ». Les choses les plus misérables, les lieux les plus déshérités prennent avec l'été des couleurs acceptables : la lumière réalise ce miracle de l'illusion.

C'est un jour d'hiver, à l'heure du crépuscule, qu'un lotissement mérite d'être visité. Dans ce lointain faubourg de banlieue, sur ce champ naguère propriété d'un

maraîcher ou dépendance d'un vaste domaine que les duretés du temps ont mutilé, voici que brusquement, il y a de cela quelques années, un îlot de vie a surgi, — îlot formé d'un certain nombre de morceaux de jardins découpés comme par une impitoyable géométrie et que, tout de suite, tant il y a d'atavisme rural chez le Français, les clôtures les plus disparates, parfois les plus inattendues, ont individualisés. Ici, une cabane aux planches disjointes, simple remise d'outils : le lot taillé dans l'ancien terrain de culture n'est encore qu'un jardinet familial. Là, au contraire, l'enracinement est plus profond. Des architectes improvisés, dont la bonne volonté, même parée d'un brin de fantaisie, n'a pas suffi toujours à tenir lieu d'expérience, ont dressé au petit bonheur, et le plus souvent avec des matériaux de fortune, ces maisonnettes d'apparence si précaires, déjà enveloppées de brume, où, derrière des murs fragiles, plusieurs familles sont venues s'abriter.

Si la pluie a tombé, le chemin qui, de la route, mène au cœur du lotissement, n'est plus qu'un large ruisseau où, tout à l'heure avec la nuit, on enfoncera sans remise. Des raies de lumière, s'échappant de quelques fenêtres, suffiront à peine, dans ce cloaque où trottoirs et chaussée se confondent, à guider nos pas. Peut-être aussi, antithèse lourde d'amertume qui symbolise, semble-t-il, mieux que toute autre image, l'histoire lamentable des lotissements défectueux, apercevrons-nous par-dessus le brouillard qui traîne au sol, un reflet de la grande lueur fauve du Paris nocturne, tout à la fois si proche et si lointain...

Ainsi, à quelques kilomètres de ce centre incomparable nous nous trouvons en marge des commodités les plus élémentaires de l'urbanisme moderne, sur une terre tourmentée, dépourvue de tout ce qui constitue l'équipement normal d'un lieu destiné à l'habitation : un réseau de voies d'accès, permettant la circulation facile des voitures comme des piétons et servant à la distribution de l'eau potable et de l'éclairage, en même temps

qu'à l'évacuation des éléments résiduels. Il semblerait que tout le mouvement de renaissance des villes, soutenu par ce besoin de mieux-être, de vie plus ample, plus accélérée, qu'ont fait naître dans notre société contemporaine les progrès de l'industrie et la facilité des échanges, se fût comme brusquement arrêté là, à la lisière même du lotissement. Ou plutôt, car il ne faut point — à la faveur d'une impression — exagérer les contrastes ni renverser l'ordre des faits, comment ces lotissements « défectueux », dont nous allons nous occuper, eussent-ils pu, phénomène en quelque sorte spontané, prendre place dans ce large mouvement d'urbanisme, inspiré par de telles préoccupations d'hygiène et d'esthétique?

Sauf pour les « villes neuves », en effet, dont la cellule initiale, formée à une époque assez récente, se devait d'être dans son aspect dégagé des errements de la cité médiévale, et dont la croissance rapide, en moins d'un demi-siècle parfois, a pu se développer selon un plan méthodique, c'est à une cadence singulièrement ralentie que s'est poursuivie l'évolution de l'urbanisme. Evolution parallèle à la marche même de l'humanité. C'est un jeu un peu simpliste et, somme toute, assez injuste de faire grief aux anciens bâtisseurs de villes de n'avoir point vu assez grand et d'avoir songé avant tout aux besoins de l'époque auxquels ils avaient mission de satisfaire. Mais il n'est guère plus raisonnable de souhaiter, d'un coup de pioche, faire table rase de tout un passé. Est-il vrai, au surplus, que la confusion soit toujours à l'origine de nos villes modernes ? « Erigées au long chemin des ânes, a écrit avec un pessimisme impressionnant l'un des architectes les plus systématiques de la cité future, les traits puérils de leur enfance ont subsisté exactement au cœur des immenses cités modernes, l'étreignant du réseau fatal de leur désordre (1). »

(1) Le Corbusier, *Urbanisme*, 1925, p. 86.

Sur ce désordre il y aurait certes beaucoup à dire, mais non pas toujours nécessairement en mal. Nous n'apprécions pas forcément l'ordonnance d'une ville, quand nous avons devant les yeux la vision d'une armée de maisons alignées dans une attitude de monotone parade. Retenons seulement que, dans ce domaine de l'habitat, il faut compter avec le facteur humain, avec le milieu géologique, fournisseur des matériaux, avec des traditions architecturales qui restent, en dépit des anticipations des novateurs, l'une des principales manières d'expression du sens esthétique de la race. L'effort urbanistique apparaît comme un effort d'adaptation, beaucoup plus que de création à proprement parler, et c'est sans doute le charme de la vieille Europe d'offrir à ses visiteurs d'outre-Atlantique, lassés de la symétrie de leurs avenues et de l'uniformité de leurs buildings, le spectacle calme et changeant, de vieilles cités dont le dessin est parfois tourmenté comme leur histoire, et dont les rues, malgré tout, ont su s'adapter au mouvement de la vie contemporaine.

Justement, parce qu'ils ont poussé trop vite, pendant cette période de six années surtout, de 1919 à 1924, où leur pullulement n'eût à subir en fait aucune réglementation légale, les lotissements sont venus compliquer d'une difficulté cardinale le problème déjà si laborieux de l'adaptation de la région parisienne aux exigences d'une capitale moderne.

Phénomène, avons-nous dit, en quelque sorte spontané; phénomène dont la nouveauté aussi n'a pas manqué de surprendre. Ce qu'on en pouvait connaître d'après les manifestations isolées et d'ampleur restreinte où, avant 1914, il avait commencé d'apparaître, ne laissait guère supposer quelle allait, après la guerre, en être brusquement l'importance (1). A ne considérer que

(1) « Nous trouvons en 1883 le lotissement du parc de Juvisy, 40 hectares ; en 1893, celui du parc de la Faisanderie, 150 hectares ; en 1898, celui du parc de Vitry, 60 hectares ; en 1900, celui du parc de Choisy, 40 hectares. Des cités nouvelles comme Saint-Maur, le

leur emplacement — terrains d'une orientation souvent mauvaise, parfois inondables, éloignés presque toujours des moyens de transports — on ne saisit, dans la formation de la plupart de ces damiers de peuplement qu'on serait tenté de comparer à des campements de bohémiens mis en quarantaine, aucune raison physique ou géographique déterminante. On n'y découvre rien de ce qui, par exemple, permettrait d'évoquer l'un de ces points de cristallisations de jadis où, sous les murs d'un prieuré ou d'une collégiale, des agglomérations se constituaient et grandissaient jusqu'à pouvoir, un jour, par un réseau de rues appropriées, se souder à la cité voisine elle-même en croissance.

Cette assimilation réciproque, s'accomplissant à un rythme presque insensible, restait en définitive l'œuvre du temps. Or, s'il est permis d'emprunter cette comparaison à la science médicale, un lotissement éclosant brusquement à la périphérie du territoire communal rappelle assez bien, au contraire, par la prolifération désordonnée de ses éléments, cet état d'anarchie cellulaire qu'on peut à un certain moment constater chez un individu, en un point quelconque de son organisme,

Ces troubles organiques, auxquels se trouvaient exposées les banlieues des grandes agglomérations, était-il possible sinon de les éviter tout à fait, du moins de les mieux pressentir afin d'en atténuer plus sûrement et plus rapidement les effets? Ainsi simplifiée, la question, il faut en convenir, est assez spécieuse, mais certains n'ont pas manqué de se servir d'elle comme d'un tremplin pour dénoncer une fois de plus la faillite de notre régime démocratique. Une partie de l'opinion, entraînée par certains éléments politiques habiles à exploiter tout ce qui peut être un sujet de déception et de division, ne s'y est point fait faute dans la presse, à la tribune

Parc, la Varenne, s'établissaient dans les 1.000 hectares lotis sur les bords de la Marne. Personne à ce moment ne s'est aperçu qu'il se créait là un mouvement qui, désormais, ne s'arrêterait plus. » (Discours Dalimier, Ch. D., 2 fév. 1928, J. O. 3 fév.)

du Parlement et jusqu'au milieu même des lotissements.

Les polémiques malheureusement ne sauraient tout expliquer, et, aujourd'hui qu'elles semblent un peu apaisées, il ne paraît pas sans intérêt d'essayer objectivement — par-dessus la mêlée, serait-on tenté d'écrire — de dégager les causes profondes de ce phénomène social, dont nous venons à grands traits d'esquisser une description.

II

Si gouverner c'est prévoir, il eût été de très prudente politique que, dès l'apparition des premiers morcellements de terrains présentant les caractères indiscutables d'un « lotissement », un texte législatif s'empressât de réglementer leur création. Observons, pour répondre à l'objection, que l'expérience eût alors fait défaut pour l'élaboration de cette législation préventive, que les préoccupations d'urbanisme ne sont pas, même en France où elles paraissent avoir sollicité les esprits plus tardivement qu'à l'étranger, une révélation de l'après-guerre, et que, dès avant 1914, la dépopulation des centres urbains au profit des périphéries était, par exemple, un fait constaté et suffisamment expliqué (1). Les propositions de loi Siegfried de 1908 et 1912, et Beauquier de 1909, offraient, quant à l'extension des villes et à l'aménagement des espaces libres, des suggestions qui s'attachaient à sauvegarder tout à la fois l'hygiène et l'esthétique urbaine, et dont il eût été sage de s'inspirer (2).

(1) Cf. notamment Georges Risler *Les Plans d'aménagement et d'extension des villes*, Musée social, Doc. 1912, p. 301 et s., et D. Bellet et W. Darvillé, *Ce que doit être la Cité moderne*, 1914. Les garden-cités des environs de Londres et les parkways (avenues de verdure) de New-York sont citées comme des modèles du genre.

(2) Proposition de loi concernant les fortifications de la Ville de Paris et les espaces libres de l'agglomération parisienne, présentée par M. Beauquier, Ch. D. doc. parl. 1909, annexe n° 2263, n° 1865 et proposition de loi ayant pour objet d'imposer aux villes l'obligation de dresser des plans d'extension et d'embellissement, présentée par M. Beauquier, Ch. D. Moc. parl. 1909, annexe n° 2263.

M. Beauquier, soucieux de renouer une tradition, évoquait le « maître des œuvres de maçonnerie et pavement de la ville » qui, dès le xv^e siècle, veillait à l'extension de Paris, et il rappelait l'initiative de ce prévôt des marchands, Guillaume Lefèvre, faisant prendre, en 1685, par le roi en son Conseil un arrêt destiné à doter Paris d'un plan d'extension. M. Beauquier montrait surtout, à la confusion de la législation française, tout ce qui avait été déjà accompli, dans le domaine de l'embellissement des cités et de l'aménagement des terrains suburbains, par les législations allemande, américaine, anglaise, autrichienne, belge, hollandaise et suisse.

Bien mieux, puisqu'avec lui nous restons dans notre sujet, écoutons Haussmann. Les circonstances se sont chargées de confirmer ses craintes, en gardant une singulière actualité à cette circulaire préfectorale qu'il adressait le 20 décembre 1855 : « J'ai eu l'occasion, disait-il, de remarquer que les principes qui doivent présider à la formation des rues nouvelles, dans les communes de la banlieue, sont généralement perdus de vue. Les auteurs des projets, ne consultant que leur propre intérêt et ne tenant aucun compte de celui de la circulation, proposent souvent de donner à ces voies des largeurs insuffisantes et des directions qui les rendent peu utiles et qui souvent compromettent l'exécution d'entreprises désirables. » Et Haussmann continuait, dénonçant le mal qui devait prendre de nos jours de si redoutables proportions : « Avant que leurs offres soient agréées, ils se hâtent de vendre le terrain en bordure, *des constructions s'élèvent rapidement sur ces terrains sans alignement et sans nivellement arrêtés* ; et lorsque l'administration supérieure impose, pour condition du classement, que la rue aura plus de largeur ou que son tracé sera rectifié, on lui répond qu'il n'est plus possible de rien changer au projet, en sorte qu'elle est placée dans l'alternative ou d'accepter un état de choses défectueux ou de rejeter la proposition. » Les choses et les mots n'ont guère

changé ! Haussmann, réalisateur et précurseur, ne se contentait pas de déplorer des faits ; il se souciait d'en éviter le retour, décidant qu'à l'avenir, dans la banlieue, « à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles, il ne pourrait être ouvert aucune rue d'une largeur au-dessous de douze mètres ». Et pour éviter que ces rues nouvelles ne puissent ultérieurement s'intégrer dans l'appareil circulatoire de la cité, il était stipulé, en outre, (c'est à près de soixante-dix ans de distance, comme une ébauche de notre législation sur l'extension et l'aménagement des villes) que « tout percement nouveau doit avoir une direction qui le raccorde avec les voies existantes, de manière à favoriser la circulation, ou qui s'harmonise avec un monument public ».

Quelle a été la portée réelle de cette circulaire préfectorale ? Il en a été d'elle sans doute comme de beaucoup d'autres, perdues sous l'amoncellement des textes réglementaires et dépassées surtout par les nécessités de la vie. Au surplus, les dispositions qu'elle énonçait, s'appliquant à des voies ouvertes par des particuliers, en l'absence de toute prescription légale régissant la matière, n'avaient qu'une valeur juridique très discutable.

Pratiquement, sauf dans quelques villes où les maires usèrent, pour assurer la salubrité des voies privées, des pouvoirs de police que leur conférait la loi du 5 avril 1884, l'hygiène de ces voies ne subit aucun contrôle officiel et dépendit du bon vouloir des propriétaires riverains, jusqu'aux lois des 15 février 1902 et 22 juillet 1912 qui s'occupèrent spécialement de leur assainissement (1). Peut-être avons-nous là, à côté des rigueurs

(1) L'article 97 de la loi du 5 avril 1884 donne au maire le pouvoir de veiller à l'exécution des mesures générales qu'il juge utile de prescrire aux propriétaires des voies privées dans l'intérêt de la salubrité publique ; il ne l'autorise pas, toutefois, à subordonner à une permission de l'autorité municipale l'ouverture de toutes les impasses et autres voies établies par les particuliers, lorsqu'elles ne sont pas livrées à la circulation publique (cf. arrêt Cons. Etat, 18 juillet 1919, statuant sur un arrêté municipal du 25 mars 1911).

d'une centralisation outrancière, et faisant en quelque sorte pendant au libéralisme économique du XIX^e siècle, une forme de ce libéralisme administratif qui s'attache à garder intact jusqu'à l'extrême limite du possible le droit de propriété, proclamé par la Constituante « inviolable et sacré (1) ».

Les lois de 1902 et de 1912 permettaient d'améliorer ce qui existait, et de subordonner à certaines mesures d'assainissement la création de nouvelles voies privées. Mais elles ne s'appliquaient pas aux travaux de viabilité proprement dits (pavage, trottoirs), de telle sorte qu'une partie seulement du problème se trouvait résolue. M. Amédée Chenal le soulignait très justement dans la proposition de loi qu'il déposait en 1913, en vue de réglementer l'ouverture de voies privées et la création de quartiers nouveaux, et où, pour la première fois,

La loi du 15 février 1902, art. 1^{er}, permet, au contraire, au maire de prescrire par voie de règlement sanitaire, des mesures d'hygiène aussi bien sur les voies privées que sur celles ouvertes au public. (Mais pour que ces mesures pussent être exécutées, il fallait que les propriétaires riverains fussent groupés en associations syndicales, et celles-ci ne pouvaient être constituées que selon la procédure longue et compliquée de la loi des 24 juin 1865-22 décembre 1888. C'est pourquoi, en fait, la loi de 1902, dans ses dispositions touchant les voies privées, fut rarement appliquée). La loi du 22 juillet 1912, en rappelant tout d'abord que toutes les voies privées sont soumises aux lois et règlements relatifs à l'hygiène des voies publiques, a créé des mesures de coercition exceptionnelles à l'égard des propriétaires de ces voies, et imaginé, pour le groupement de ces derniers en associations syndicales, une procédure plus simple et plus prompte.

(1) Cf. l'intéressant article de M. Karouchansky, *L'évolution du droit de propriété*, *Revue Droit public*, 1929, 2, p. 244. L'auteur montre les limitations qu'a subies le droit de propriété, notamment dans les constitutions d'après guerre. Le principe romain de la propriété individuelle, absolue, qui a inspiré notre Code civil et les codes qui en dérivent, qu'on trouve également dans le droit anglais, *inviolability of property*, n'est plus, dans la pratique, qu'une fiction. Il n'a pas résisté à la poussée socialisante. La propriété n'est pas illimitée, elle n'est plus, ainsi que l'enseigne M. Duguit (*Les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, 1912), qu'une « fonction sociale ». La Constitution allemande du 11 août 1919, comme la nouvelle Constitution roumaine du 28 mars 1923, a consacré cette conception : la propriété doit être un service rendu à l'intérêt général.

dans nos annales législatives, la question spéciale des lotissements était formellement posée et assez sérieusement étudiée (1). Cette proposition méritait mieux que l'oubli où le Parlement semble l'avoir laissée après 1914. Elle valait, au contraire, d'être discutée au même titre que les lois destinées à conjurer certaines conséquences de la guerre. Telle qu'elle eût été, malgré ses imperfections, la loi qui en serait sortie eût servi de frein à la frénésie de spéculation qui, les hostilités finissant, a pu se donner libre cours en matière foncière.

Que la spéculation soit, en effet, à l'origine du développement des lotissements défectueux, nul ne saurait y contredire, et il faut bien admettre qu'aucune transaction immobilière ne pouvait se prêter à des combinaisons spéculatives plus simples et plus certaines que ces ventes de lots de terrain où, dans le silence de la loi, le vendeur échafaudait librement un contrat draconien, le garantissant contre les désillusions ultérieures de son acheteur. La « délivrance » du lot ayant eu lieu, tout se trouvait fini pour le lotisseur, et il lui était permis de renouveler le geste de Ponce-Pilate, tandis que son acheteur — qu'on affublera désormais du nom de « mal loti » — allait inmanquablement connaître, avec les mauvais jours de l'année, les duretés d'un sol hostile, dépourvu de viabilité et d'assainissement (2).

(1) Proposition de loi Amédée Chenal, Ch. D., sess. ord., séance du 14 janvier 1913, Doc. parl. annexe n° 2467, et rapport Chenal sur cette proposition au nom de la Commission d'administration générale, Ch. sess. ord., séance du 9 fév. 1914, Doc. parl. annexe n° 3492. — Tout projet d'ouverture de voie privée aurait dû être désormais approuvé par le Préfet, après avis du Conseil municipal de la commune intéressée, du service des Ponts et chaussées, du Conseil départemental d'hygiène, et de la commission des sites et monuments naturels. La largeur de la voie, sa pente, la structure de sa chaussée et de ses trottoirs auraient dû satisfaire aux mêmes conditions imposées pour les voies publiques de la commune.

(2) M. Merlin, rapporteur au Sénat du projet qui deviendra la loi du 13 mars 1928, a décrit, avec beaucoup d'exactitude et même de pittoresque, la manière dont ces ventes furent faites : « Circonstance digne de remarque, observait-il notamment, pour bien montrer que les lotisseurs n'ont rien négligé, la plupart de ces

Rôle assurément par trop commode, même s'il sem-
bait avoir pour lui les apparences de notre vieux droit
civil. Encore que la « vanterie », par laquelle le lotis-
seur exagérât les avantages de sa terre, ne pouvait, selon
la doctrine et la jurisprudence, constituer une manœuvre
dolosive de nature à vicier le consentement de l'acqué-
reur et à entraîner l'annulation de son engagement, il
ne paraît pas douteux que cette vente, annoncée à grand
renfort de réclame mensongère, ne constituait pas un
acte juridique normal et, pour le moins, équitable (1).
Les deux parties en présence n'étaient à aucun moment
à égalité de jeu, et ainsi apparaît entre leurs positions
respectives ce déséquilibre qui, jusqu'en 1924, par la
« carence des pouvoirs publics » comme le reconnaîtra
plus tard un ministre de l'intérieur, M. Albert Sarraut,
a fait d'un trop grand nombre de travailleurs modestes,
partisans parfois enthousiastes du coin de terre familial,
des mécontents et, le plus souvent, des révoltés.

Paradoxe irritant ! Déjà tardive pour les raisons que
nous avons indiquées, la loi du 14 mars 1919 relative à
l'extension et l'aménagement des villes péchait surtout
par insuffisance. Apparaissait-elle, ainsi que le pense
M. Eugène Touzé, qui en a fait un commentaire judi-
ciaire, « comme une complication parfois superflue de
la législation en vigueur (2) » ? L'opinion contraire nous
paraîtrait volontiers plus vraisemblable. M. Touzé rap-

ventes se sont faites au printemps, au moment où la végétation
masque les défauts du sol et même son insalubrité. » (Sénat, séance
du 8 mars 1928, *J. O.* du 9.)

(1) Rappelons à ce propos, pour souligner l'heureuse évolution
de la législation en cette matière, que l'art. 39 de la loi de finances
du 13 juillet 1925 a assimilé à un commerçant, en l'assujettissant
comme tel à l'impôt sur le chiffre d'affaires ainsi qu'à l'impôt sur
les bénéfices industriels et commerciaux, le lotisseur marchand
de biens (c'est le cas de la grande majorité des lotisseurs d'être
ainsi des marchands de biens), qui achète habituellement en son
nom des terrains dont il devient propriétaire en vue de les revendre
par lots.

(2) Eug. Touzé, *Les Plans d'aménagement, d'extension et d'em-
bellissement des villes et la loi du 14 mars 1929, 1924*, p. 116.

pelle les mots de Montesquieu : « L'abus de la législation est un signe de la décadence d'un peuple ». Il faut se méfier un peu des aphorismes. Sans doute, la vie ne s'enferme point en des formules ; mais celles-ci n'en restent pas moins nécessaires pour jalonner et organiser les étapes de l'évolution sociale. S'il faut en croire M. Duguît : « Le droit n'est, en réalité, que la sorte d'armature que revêt cette évolution (1) ».

La loi de 1919, par son article 8, obligeait le lotisseur à établir « un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques et, s'il y avait lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune ». Elle interdisait, en outre, une fois ce plan approuvé de construire sans une autorisation du maire constatant que les conditions de salubrité prescrites par la loi du 13 février 1902 étaient observées. Aucune sanction, toutefois, n'était édictée contre le lotisseur qui ne déposait pas de plan. D'autre part, et nous venons de voir qu'ils ne s'en firent pas faute, les lotisseurs avaient la faculté, en l'absence d'une disposition contraire, de prévoir dans les contrats qu'ils passaient avec leurs acquéreurs, que les travaux d'aménagement du sol resteraient à la charge de ces derniers.

La loi de 1919 demeura, cela va sans dire, lettre morte. Mais, en cette matière où se découvrent tant d'hésitations et tant de lenteurs, il était déjà important qu'elle existât. Ses imperfections mêmes, en éclairant davantage le législateur sur le but à atteindre et sur les écueils à éviter, permirent à la loi du 19 juillet 1924, qui est venue la compléter, de fixer enfin le statut des lotissements et, par l'effet d'une procédure impérative d'approbation, de juguler du même coup la spéculation.

(1) Léon Duguît, *Les transformations du Droit public*, 1913, p. 281.

III

Aussi bien, depuis la loi du 19 juillet 1924, lotir est devenu un acte de commerce normal. Aux termes des articles 11, 12 et 13 de la loi, tout lotissement doit être situé sur un terrain propre à l'habitation, et ne doit porter atteinte ni à un site, ni à une réserve boisée. Il doit être approuvé par le préfet préalablement à toute exécution de travaux, sous peine de sanctions pénales et civiles contre le lotisseur.

Cette approbation est l'acte final d'une procédure qui comporte, outre une enquête publique dans la commune, un triple avis, celui du Bureau d'hygiène ou, à son défaut, de la Commission sanitaire, celui du Conseil municipal, celui, enfin, de la Commission départementale d'aménagement et d'extension. Par une réaction naturelle contre le laisser-faire dont ils étaient naguère les victimes, la loi entend désormais assurer aux acquéreurs éventuels de lots de terrain des aménagements urbanistiques équivalents à ceux dont ils jouiraient dans les autres quartiers de la commune. C'est la ville simplement qui doit grandir à son image.

Et c'est bien là, en effet, toute la question. Nous avons dénoncé la spéculation, en lui imputant la multiplication des lotissements défectueux. Mais il importe d'élever le débat, et de ne point prendre pour la cause véritable ce qui peut n'être, en somme, que l'effet. Les circonstances ont fourni à cette spéculation foncière, d'une nature spéciale, un aliment facile et abondant. De 1918 à 1924, le lotisseur a eu cette singulière bonne fortune de pouvoir profiter de deux mouvements exceptionnels : d'une part, une hausse accélérée de la valeur de la terre, celle-ci apparaissant dans le désarroi de nos finances publiques comme le placement de sauvegarde par excellence ; d'autre part, une augmentation rapide et continue de la population urbaine, conséquence de

l'organisation administrative et industrielle née de la guerre et de l'après-guerre.

L'action centripète d'attraction vers les grandes cités déclenche en quelque sorte automatiquement une action centrifuge qui rejette vers les banlieues tout ce que les villes saturées ne peuvent plus contenir. Telle est bien la raison majeure, profonde, des lotissements (1). Ils nous découvrent un aspect fort curieux et, au demeurant, assez angoissant du problème démographique et social contemporain. Lorsque, rompant la vieille harmonie qui existait en France entre l'agriculture et l'industrie, l'exode rural précipite des milliers de travailleurs vers les villes, principalement vers la région parisienne, vrai miroir à alouettes, quoi d'étonnant à ce que la question du logement se pose avec une intensité jusque là inconnue, et devienne vite inquiétante (2) ?

Pour absorber ce trop plein d'habitants, cette main-d'œuvre de la onzième heure attirée sur le marché du travail urbain par des conditions de placement favorables, il faudrait qu'une politique du bâtiment, neuve et large, fût activement poursuivie, l'effort des particuliers complétant, dépassant même celui des collectivités. Or, justement, comme pour ajouter à la crise, en dehors de quelques groupes d'habitations à bon marché ou de quelques cités-jardins d'initiative départementale ou communale, ou menés à bien dans certaines régions par de vastes entreprises privées, on ne construit plus; ou plutôt, si des constructions s'élèvent sur les derniers

(1) Cf. Maurice Polti, *Traité théorique et pratique sur les lotissements*, 1926, p. 5.

(2) Durant les cinq années, de 1921 à 1926, qui ont séparé les deux derniers recensements, la population du département de la Seine a passé de 4.411.691 à 4.628.637 habitants (+ 216.946), celle de Seine-et-Oise de 921.673 à 1.137.524 (+ 215.851), et celle de Seine-et-Marne de 349.234 à 380.017 (+ 30.783). Au total, augmentation de 463.580 habitants. Quelle augmentation nouvelle accusera pour l'Ile de France le recensement de 1930 ? Dans un livre récent, *Pour ou contre la Terre*, M. Victor Boret, ancien ministre de l'agriculture, a souligné avec beaucoup de force la gravité du problème et poussé courageusement le cri d'alarme.

terrains disponibles à l'intérieur des agglomérations urbaines, il s'agit de maisons individuelles destinées à des familles aisées, ou d'immeubles collectifs, confortables sinon luxueux, dont les appartements, échappant aux limitations de la législation sur les loyers, permettent des locations assez élevées pour assurer aux capitaux investis un intérêt suffisamment rémunérateur (1). Peut-être n'a-t-on pas, à ce propos, suffisamment pris garde que l'industrie du logement moyen a été découragée en France, pour ne pas dire tuée, quand, pour pallier à des difficultés passagères, on a exclu les propriétaires du droit commun. Chat échaudé...

Comment, dès lors, un clair dimanche d'avril où l'on se promène en famille aux alentours de la ville, résister à la séduction d'un sol aéré, dont on peut acquérir à bas prix, le plus souvent même à tempérament, une parcelle de quelques mètres carrés ?

(1) Bien plus, 80 % des demandes en autorisation de construire présentées à Paris en 1926 concernaient l'édification d'immeubles souscrits par appartements. Or, on a calculé que, sur les 2.515.277 habitants recensés à Paris dans ce qu'on appelle « les maisons ordinaires », 1.063.127 vivaient dans de mauvaises conditions de logement, c'est-à-dire dans moins d'une pièce par personne. Sur les 283.000 personnes recensées dans les hôtels meublés et garnis, 156.293 vivaient également dans moins d'une pièce (cf. M. J. Lambert, *Recherches statistiques sur le recensement de 1926 dans le département de la Seine : les conditions de logement de l'agglomération parisienne*, *Journal de la Société de statistique de Paris*, mars 1929). — « Si le propriétaire, constatait en 1926 M. le Député Thoumyre, construit une maison au cours actuel des matériaux et de la main-d'œuvre, le locataire n'a plus les ressources suffisantes pour payer un loyer susceptible de rémunérer les capitaux engagés. Il s'ensuit que la construction des habitations à loyer moyen est tellement réduite qu'elle n'arrive pas à combler le chiffre de maisons que la vétusté ou les accidents détruisent annuellement... Cette crise durera tant que l'écart signalé ci-dessus entre la capacité de paiement du locataire et le prix de revient de la construction subsistera. » (Rapport sur la proposition de loi André Payer ayant pour objet la solution de la crise du logement par la reprise de la construction d'immeubles à usage de locaux d'habitation, Ch. D., séance du 14 janvier 1926, Doc. parl., 1926, annexe n° 2389). Ces considérations restées d'actualité, M. Thoumyre les a reprises dans son rapport sur le projet de loi Loucheur, qui est devenu la loi du 13 juillet 1928.

Nous avons fait le procès du lotisseur et, par la même occasion, celui de la nonchalance des pouvoirs publics. Est-il permis aussi de découvrir une certaine légèreté dans cet emballement de l'acquéreur de lot, quelque légitime qu'ait été chez ce dernier le désir de se donner un toit? L'« aimant-ville-campagne » — dont l'idée a été si chaleureusement défendue par l'urbaniste anglais Sir Ebenezer Howard, grand protagoniste de la ville-jardin (1) — a produit, en l'occurrence, un effet de mirage irrésistible. Même armée plus tôt des dispositions de la loi du 19 juillet 1924, l'Administration fût-elle parvenue toujours à canaliser aux heures de ses plus fortes poussées, cette migration massive vers les banlieues? Avouons que rien n'est moins sûr. Les conseils et les décisions des autorités tutélaires eussent risqué, dans bien des cas, d'apparaître comme des brimades beaucoup plus que comme de salutaires précautions.

Il est des faits, nous le savons, qui continuent longtemps à échapper à l'emprise juridique. Faits, dont la France libérale n'a point heureusement le monopole. L'Allemagne, où il semblerait pourtant que la notion de loi eût la valeur d'un impératif catégorique, connaît elle aussi malgré sa législation sur l'urbanisme plus développée et plus coercitive que la nôtre, la plaie des lotissements défectueux.

Dans la banlieue de Berlin existent, en effet, au nombre de 8.000 environ, des constructions analogues à celles de nos lotissements. Avant la guerre, si les ordonnances municipales n'y prohibaient pas d'une manière formelle l'installation sur un morceau de terrain d'abris édifiés en dehors des prescriptions imposées par les statuts relatifs à la construction, elles interdisaient, en revanche, rigoureusement que ces abris fussent consacrés à l'habitation. Ce ne fut que pour pallier momentanément à la crise du logement moyen, qui sévit dans l'agglomération berlinoise comme dans toutes les grandes capitales,

(1) Cf. Léandre Vaillat, *Sir Ebenezer Howard*, *Temps*, 13 mars 1929.

au lendemain des hostilités, que les autorités permirent que, pendant une période de cinq années, ces constructions précaires fussent habitées. Les inconvénients qui en résultèrent furent tels, que la nouvelle ordonnance du 3 novembre 1925, qui réglemente pour la ville de Berlin la police des constructions, dut restreindre à la période du 15 avril au 15 octobre de chaque année cette faculté d'habitation, à la charge au surplus pour les intéressés de prouver qu'ils possédaient ailleurs un autre logement. Mais ces dispositions, de l'aveu même des urbanistes municipaux de Berlin, n'ont été surtout que des données théoriques. Non seulement de nouveaux lotissements ont été créés, mais encore des bâtiments à usage industriel ou agricole ont été transformés sans autorisation en locaux d'habitation. Il s'ensuit que l'évacuation de leurs occupants est, comme elle l'eût été chez nous, pratiquement impossible (1).

Beau motif peut-être à consolation de retrouver ainsi sur les bords de la Sprée, à travers la diversité des législations, des méthodes et des caractères, un phénomène semblable par ses causes et par ses conséquences à celui que nous avons vu se développer dans notre région parisienne. Mais le parallélisme des deux situations nous confirme plutôt que si la solution du problème des lotissements défectueux ne peut dépendre de simples mesures de coercition, on ne saurait davantage espérer, d'un coup de baguette magique, faire sortir de terre toutes les maisons dont on aurait besoin pour loger l'excédent de population des faubourgs et des banlieues.

Nous sommes à l'école de la patience. Alors, le mieux est de prendre les choses telles qu'elles sont, et de s'efforcer par une besogne de chaque jour à les améliorer. C'est, on le pense bien, par les sacrifices qu'elle exige,

(1) Ces renseignements nous ont été fort obligeamment donnés par M. le Conseiller Walter Döhle, chargé des affaires consulaires et commerciales à l'Ambassade d'Allemagne à Paris, par M. le premier Bourgmestre de Berlin, et par M. Koeppen, directeur de l'Office d'Urbanisme de la Ville de Berlin. Qu'ils nous permettent de les en remercier ici très vivement.

une œuvre de redressement considérable. L'Allemagne, faute de crédits, ne l'a point encore tentée. La France, plus touchée d'ailleurs que sa voisine par le mal des lotissements, s'y est essayée, et c'est le sort de la loi du 15 mars 1928 — « geste de solidarité nationale », comme l'a qualifiée au Sénat M. Pierre Laval — de s'être attaquée à ce mal et de lui avoir appliqué le remède propre à le cicatriser et à le guérir.

CHAPITRE II

PRÉFACE A LA LOI DU 15 MARS 1928

- I. — La loi du 19 juillet 1924 ne s'occupe pas des lotissements « défectueux ». — Risque de malentendu social. — Proposition de loi Clamamus (novembre 1924). — Projet de loi gouvernemental (mars 1926). — Nouvelle proposition Clamamus (juillet 1926).
- II. — Les initiatives du Conseil général de la Seine, en l'absence d'un texte légal : Caisse d'avances aux communes et subventions départementales.
- III. — Deuxième projet de loi gouvernemental (novembre 1927) : l'Association syndicale des lotis ; la Caisse départementale d'aménagement des lotissements ; les subventions de l'Etat. — On accélère le vote de la loi. — La loi du 15 mars 1928, « loi Sarraut ». — Le Règlement d'Administration publique du 11 avril.

I

Si l'on peut, en effet, se féliciter que la loi du 19 juillet 1924, complétant celle du 14 mars 1919 relative à l'extension et à l'aménagement des villes, soit venue, comme nous l'avons montré, mettre un terme aux abus auxquels avait donné lieu la libre création des lotissements, il est permis, en revanche, de regretter qu'elle n'ait point du même coup, en s'attaquant à ces abus mêmes, résolu toute la question.

La loi nouvelle concernait sans doute les lotissements

de création postérieure au 19 juillet 1924 ; elle allait aussi s'appliquer aux lotissements « en cours d'exécution » à cette date, c'est-à-dire à ceux « entrepris en violation des dispositions de la loi de 1919 » et non complètement achevés, qu'il s'agisse d'ailleurs de lotissements commencés avant ou après le 14 mars 1919. Mais la loi, telle qu'elle était, ne pouvait avoir d'effet sur les lotissements entrepris avant 1919 et terminés le 19 juillet 1924, ceux-là mêmes auxquels nous faisons allusion au cours des pages précédentes, et où il n'y avait plus, selon le critérium ministériel, de « parcelles restant à vendre et des lotissements à exécuter (1) ».

Ainsi, l'on risquait d'être en présence désormais de deux catégories de lotissements : les nouveaux, ceux qui, obligatoirement aménagés, étaient destinés à former des quartiers normaux d'habitation, et les milliers d'autres, les anciens, qui subsisteraient avec l'étiquette de « défectueux ». Qu'il l'eût voulu ou non, le législateur de 1924 semblait avoir « stabilisé » une situation de nature à aggraver un malentendu social douloureux. Laissés à leurs seules ressources, ressources par définition infimes, les habitants des lotissements défectueux eussent à jamais été dans l'impossibilité de faire exécuter les travaux de viabilité et d'assainissement nécessaires. L'appui financier des pouvoirs publics devait être à la base de l'œuvre à réaliser.

La loi du 19 juillet 1924, il est vrai, par son article 8, avait expressément prévu la création, dans chaque département, d'une caisse d'avances aux communes sous le nom de « Caisse départementale de l'aménagement et de l'extension des villes et villages » ; mais elle laissait à une loi spéciale le soin de déterminer le mode de fonctionnement de cette Caisse, qui aurait eu précisé-

(1) Cf. circulaire interministérielle du 29 novembre 1924, *J. O.* du 30 novembre; P. Rouilly, *Les Lotissements*, 1924, p. 19; Maurice Polti, *op. cit.* p. 92 et suiv., et Geo Minvielle, *Traité pratique des Lotissements*, 1928, p. 60 et suiv.

pour première mission de faciliter « le redressement et l'aménagement des zones compromises (1). La promesse était belle, mais ce n'était guère plus qu'une promesse, car de cette caisse à proprement parler il ne devait pas être question.

Dans la proposition de loi qu'il déposa sur le bureau de la Chambre le 4 novembre 1924 (2), M. Clamamus, député de la Seine, allait demander l'ouverture d'un crédit de 50 millions destiné à être réparti entre les communes des départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, où existaient des lotissements créés antérieurement à la loi du 19 juillet 1924. Grâce à ce crédit, ces communes auraient pu construire des égouts collecteurs pour recevoir les eaux provenant des voies des lotissements, et entreprendre, au lieu et place du lotisseur disparu, la viabilité et l'assainissement de ces voies elles-mêmes. L'Etat sans doute aurait eu la possibilité, afin d'obtenir le remboursement des sommes ainsi engagées de rechercher le lotisseur, de même que ceux des « lotis » qui auraient réalisé la vente de deux lots en bénéficiant d'une plus-value excessive.

On était loin du titre ambitieux prévu par la loi de 1924 pour la « Caisse départementale de l'aménagement et de l'extension des villes et villages ». Mais la proposition Clamamus avait du moins le mérite d'offrir sans tarder un commencement de solution. Est-ce parce que l'importance du problème dépassait ses possibilités du moment, est-ce plutôt parce que les intentions les meilleures ont tendance à perdre de leur vertu première, lorsqu'elles doivent subir l'approbation de trop de gens et le contrôle de trop de conseils, il faut convenir, en tout cas, que le gouvernement ne fit pas preuve en l'occurrence d'une hâte exceptionnelle : ce ne fut que le 3 mars 1926, près de deux années après la loi de 1924, au milieu de

(1) Cf. Rapport Dormoy sur le projet qui est devenu la loi du 19 juillet 1924, *J. O.*, Ch. D., Doc. parl. sess. ord. 1924, annexe n° 7248.

(2) *J. O.*, Ch. D., Doc. parl. sess. extraord. 1924, annexe n° 566.

l'attente un peu impatiente des intéressés, qu'il présenta son projet (1).

« Sur la demande du Conseil Général, disposait l'article premier, il pourra être institué dans chaque département, par décret rendu sur la proposition du Ministère de l'Intérieur, une Caisse départementale d'aménagement des lotissements créés antérieurement à la loi du 19 juillet 1924, terminés à cette date, ou qui sont restés inachevés du fait du lotisseur. La délibération du Conseil Général fixera les ressources affectées annuellement à cette Caisse... ». Tel était dans le projet de loi gouvernemental, du point de vue du financement des travaux d'aménagement à effectuer dans les lotissements défectueux, l'organisme central du système. La création de cette caisse devait être la condition nécessaire et préalable à l'aide financière de l'Etat. Quant aux communes à lotissements, communes en général pauvres et grevées de charges, leur participation n'était que facultative; elles avaient seulement l'autorisation de faire, dans les conditions prévues par l'article 14 de la loi du 22 juillet 1912, pour un délai maximum de dix ans, des avances sans intérêts aux propriétaires qui ne pourraient faire face aux dépenses d'aménagement prévues par le projet de loi.

Du côté des lotis, nécessité de constituer des associations syndicales pour l'exécution des travaux, — condition également nécessaire et préalable à l'aide de l'Etat. Le projet, d'ailleurs, facilitait la formation de ces associations en réduisant les conditions de majorité requises ordinairement à cet effet, et en donnant aux préfets eux-mêmes le pouvoir de les autoriser.

Dès lors, le mécanisme des opérations devenait fort simple : l'association syndicale envoyait au préfet une demande de subvention, appuyée d'un plan du lotissement, du programme des travaux à exécuter et d'un devis estimatif de la dépense. Le préfet prenait

(1) J. O., Ch. D. Doc. parl. sess. ord. 1926, annexe n° 2693.

l'avis du Conseil municipal, et celui-ci pouvait alors fixer le chiffre de la participation de la commune aux travaux. La Caisse départementale d'aménagement était appelée ensuite à déterminer le montant de la subvention qu'elle devait accorder sur les fonds provenant de la dotation du Conseil général. Le dossier, enfin, était transmis au ministre de l'Intérieur, qui le soumettait à une commission spéciale, composée de délégués des ministères intéressés et de cinq personnalités, parmi lesquelles figuraient deux conseillers généraux, l'un de la Seine et l'autre de Seine-et-Oise.

En aucun cas, la subvention de l'Etat ne devait dépasser le tiers de la dépense prévue. Le dixième de cette subvention pouvait, d'ailleurs, être versé tout aussitôt à la Caisse départementale à titre de fonds de roulement, le versement du reste n'étant effectué que sur justifications, au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

A l'égard du lotisseur, le projet de loi se montrait d'une rigueur particulière. Tout d'abord, dans le calcul de la subvention, ne pouvait pas entrer en compte la part des dépenses afférentes aux lots, dont le lotisseur aurait été encore propriétaire. Bien plus, les taxes syndicales dues par ce dernier devaient subir une majoration proportionnelle à la subvention attribuée pour l'ensemble du lotissement. Enfin, le préfet, le maire ou l'association syndicale avait le droit d'exercer un recours contre le lotisseur, pour le contraindre à exécuter les travaux, ou pour exiger de lui le remboursement des dépenses effectuées à cet effet.

En même temps, ce qui souligne bien que l'aide des collectivités apportée aux lotis ne devait pas être pour eux une cause d'enrichissement immédiat aux dépens des finances publiques, le projet décidait que « sauf le cas de succession en ligne directe, tout transfert de propriété dans un délai de dix ans à compter de la constitution de l'association syndicale, à titre onéreux ou à titre gratuit, des immeubles bâtis ou non bâtis compris

dans un lotissement, donnera lieu, au profit de cette association, à la récupération du montant de la subvention afférente au lot ainsi transféré ». Par là, on s'attachait prudemment à empêcher un genre de spéculation qui n'eût pas manqué de soulever d'ardentes polémiques, en quelque sorte à rebours de celles que nous connaissons.

Telle est, à grands traits, l'économie du projet de loi de 1926. Il marquait une étape utile, en dégagant des principes et en proposant une procédure, dont nous retrouverons les grandes lignes vingt mois plus tard, avec le projet de loi Sarraut. Mais nous devons, en attendant, dire encore un mot d'une nouvelle proposition de loi — beaucoup plus ample que la première — que le 8 juillet 1926, quelques mois après le dépôt du projet que nous venons de résumer, M. Clamamus présenta à la Chambre (1). Représentant d'un parti pour lequel la question des lotissements était une véritable aubaine électorale, M. Clamamus ne voulait pas être en reste avec l'initiative gouvernementale. Avec lui, c'est un autre son de cloche que nous allons entendre.

M. Clamamus était pénétré, à juste titre, de l'idée de donner avant toutes choses une définition précise du lotisseur. « Sont réputés lotisseurs, écrivait-il, les bailleurs ou vendeurs de terrains bâtis ou non bâtis qui ont promis de vendre ou vendu des lots de terrain à des particuliers ou qui ont passé des contrats avec des sociétés d'épargne ou autres groupements d'acheteurs. Les autorités administratives ou judiciaires s'inspireront des tracts de publicité, des cahiers des charges, de l'intention des parties, des circonstances de la cause ». Une exception, toutefois : « Ne peuvent être considérés comme lotisseurs les sociétés d'épargne ou autres groupements d'acheteurs qui ne recherchent que la centralisation des cotisations. »

M. Clamamus distinguait, d'autre part, entre les lotis-

(1) J. O., Ch. D., sess. ord. 1926, annexe N° 3174.

sements. Pour ceux créés postérieurement à la loi du 19 juillet 1924, sa proposition visait à renforcer les pénalités édictées par cette loi et à étendre les pouvoirs de contrôle des autorités municipales. Mais — et c'était le champ d'application de la loi de 1924 qui se trouvait élargi — tombaient également sous le coup de cette loi « les lotissements en cours de développement, les lotissements dont la réalisation juridique par acte notarié et transcrit n'était pas terminée complètement à la date du 19 juillet 1924 ou dont le vendeur a poursuivi l'extension. » Déjà, l'article 2 de la proposition voulait que la loi de 1924 s'appliquât à « toute parcelle de terrain vendue pour jardin ou terrain de culture faisant partie d'un lotissement, quelle que soit la date de sa création, tout terrain (ou parcelle de terrain) se trouvant enclavé ou bordant une agglomération rurale ou urbaine. »

A la vérité, la partie de la proposition de M. Clamamus qui nous intéresse le plus particulièrement est celle qui concerne non point les lotissements à venir, mais les lotissements anciens, c'est-à-dire défectueux, juridiquement terminés au 19 juillet 1924, mais inachevés du point de vue de la viabilité et de l'hygiène. Tous les contrats antérieurs à la loi de 1924 devaient être revus. Les mal lotis pouvaient espérer obtenir ainsi, soit l'annulation des clauses du contrat jugées par trop contraires à leur intérêt, soit la résiliation du contrat lui-même, résiliation entraînant non seulement le remboursement du prix d'achat, mais encore l'allocation d'une indemnité versée par le lotisseur permettant aux lotis d'acquérir au prix courant un autre terrain dans la commune.

Nous ne retrouvons pas, dans la proposition de M. Clamamus, les deux organes d'administration envisagés par le projet gouvernemental : la caisse départementale d'aménagement et l'association syndicale des lotis. M. Clamamus faisait, en effet, passer du plan départemental sur le plan communal la question de l'aménagement des lotissements défectueux. C'eût été la com-

mune elle-même, et non plus les lotis groupés en associations syndicales, qui eût fait exécuter les travaux. Quant à leur financement, il eût été assuré par une Caisse communale spéciale, disposant des subventions de l'Etat qui supportait 30 p. 100 du montant de la dépense, et du département qui en supportait 10 p. 100. Sur les 60 p. 100 qui restaient ainsi à couvrir, 10 p. 100 eussent été seulement à la charge des lotis, et 50 p. 100, en revanche, à celle des lotisseurs.

Répartition séduisante, mais pratiquement impossible, car il fallait s'attendre à ce que le lotisseur eût disparu ou fût insolvable. On admettait, alors, — c'était une vue bien simpliste qui, en définitive, risquait d'être plus contraire que conforme au sens de la justice sociale — qu'au lotisseur défaillant devait se substituer la Caisse communale d'aménagement et, le cas échéant, une Caisse nationale de garantie, alimentée par une série de taxes sur les bénéfices du pari mutuel, des casinos et maisons de jeux, ainsi que sur les opérations des agences de lotissements ou des lotisseurs particuliers.

Mais, en dépit de cette participation éventuelle qui allégeait, du reste, d'autant le financement d'opérations d'intérêt public, cela revenait à grever lourdement des budgets communaux déjà surchargés, et à mettre du même coup, la quasi totalité des dépenses au compte de la collectivité, qui faisait par ailleurs un effort exceptionnel.

II

Tandis que se jouait dans les coulisses du Parlement ce trop long prologue à la loi Sarraut, un département, celui de la Seine, s'était résolument attaqué au problème de l'aménagement des lotissements défectueux, qui désolaient certaines parties de son territoire.

Le 31 décembre 1924, réalisant plusieurs promesses d'action faites un an plus tôt par quelques-uns de ses membres, le Conseil général de la Seine avait pris l'ini-

tiative de créer une Caisse d'avances aux communes de la banlieue parisienne, en vue de faciliter l'assainissement de leurs lotissements. Moyennant le faible intérêt de 4 p. 100 à une époque où le loyer de l'argent oscillait aux alentours de 10 p. 100, et en accordant des délais de remboursement de vingt et même de trente ans dans le cas de nécessité démontrée, cette Caisse était destinée à consentir des prêts, non pas directement aux lotis, mais aux communes. Celles-ci faisaient avec ces fonds des avances aux intéressés, groupés en associations syndicales conformément à la loi du 22 juillet 1912.

Cette procédure, en apparence compliquée, présentait un double avantage, à la fois juridique et financier. La loi de 1912 ne donnait, en effet, qu'aux communes la faculté d'accorder des avances aux associations syndicales, et on aurait pu contester ce même droit au département. Or, nous venons de montrer que c'était, en définitive, la commune qui prêtait. D'autre part, le recouvrement des avances départementales se trouvait doublement garanti, puisque la commune était directement responsable de leur remboursement au département, et qu'elle était elle-même armée vis-à-vis des associations du privilège, fourni par la loi de 1912, de percevoir comme en matière de contribution directe les annuités dont étaient redevables les lotis.

Mais une discrimination s'imposait naturellement entre les communes. Seules, pouvaient bénéficier des largesses départementales, celles que l'insuffisance de leurs ressources mettait dans l'impossibilité de venir en aide aux mal-lotis. Au surplus, les avances du Conseil général allaient par priorité à celles de ces communes dont la valeur du centime était la plus faible. Enfin, outre que les projets d'aménagement devaient être classés par ordre d'urgence, ces avances étaient exclusivement destinées aux associations syndicales, dont les membres, du point de vue de leurs facultés contributives, remplissaient certaines conditions appréciées par l'Assemblée départementale, au cours de chacune de ses sessions.

Un premier crédit de deux millions formait la dotation de la Caisse d'avances, un million et demi étant fourni par le budget départemental, et 500.000 francs par le fonds commun des amendes de police correctionnelle. Cette dotation, insuffisante, était presque totalement absorbée en 1925, et le Conseil général votait, à la fin de cette même année, pour une durée de dix ans à compter de 1926, une imposition de quatre centimes, imposition qui, pour 1927, était portée à six centimes.

Il est vrai que ces ressources nouvelles devaient être utilisées non seulement pour le fonctionnement de la Caisse d'avances, mais également pour l'attribution aux communes à lotissements de subventions pour la construction ou l'aménagement de locaux scolaires provisoires, et pour l'exécution de travaux de viabilité et d'assainissement des voies de raccordement des lotissements aux voies communales.

A la fin de 1926, le sacrifice financier accompli par le département de la Seine, en faveur des communes à lotissements défectueux, atteignait presque dix-huit millions. Un pareil effort de solidarité, si rapidement mené à bien, méritait d'être spécialement mis en relief.

III

Ainsi, lorsqu'il va déposer, le 25 novembre 1927, un nouveau projet de loi, le gouvernement se trouve en quelque sorte à la croisée des chemins. Il y a d'abord, nous l'avons vu, son premier projet de 1926 ; il y a aussi la longue proposition Clamamus. Et il y a même, comme un exemple à la portée de la main, les intéressantes initiatives du Conseil général de la Seine.

Des suggestions de M. Clamamus, dont nous avons déjà souligné sur certains points la fragilité, le nouveau projet, qui a été soumis au Comité Consultatif permanent de l'Administration générale, départementale et communale, dont l'existence remonte seulement au décret du 25 mars 1927, entend très nettement s'écarter. Il lui semble, tout

d'abord, avec raison, que la participation obligatoire des lotisseurs aux travaux d'aménagement, pour si juste et si désirable qu'elle fût, retarderait surtout la mise en train des travaux en la subordonnant aux recouvrements à opérer sur les lotisseurs. Il faut éviter tout aléa, autrement dit tout risque d'insolvabilité : aux dépenses à effectuer doivent correspondre des ressources certaines qu'on pourra réunir rapidement. Et puis, rien ne sert d'effacer une injustice au prix d'une autre injustice. « Demander au vendeur de terrains, comme l'écrira le rapporteur de la loi à la Chambre, M. Paul Aubriot, de payer 50 p. 100 des travaux nécessaires à leur mise en état de viabilité et d'hygiène, ce serait souvent lui demander trois ou quatre fois plus qu'il n'a reçu en totalité du produit de sa vente ! » Comme dans l'ancien projet, la responsabilité du lotisseur ne s'en trouvera pas moins engagée. Disons tout de suite qu'avec le nouveau texte, l'association syndicale ou, à son défaut, le préfet, aura désormais seule la possibilité de mettre en cause le lotisseur. Mais — c'est une sage mesure, — le préfet aura la faculté, avant d'engager une instance, de réunir un Comité de conciliation.

Continuant de s'éloigner de la proposition Clamamus, et revenant aux principes posés par le projet de 1926, le texte gouvernemental ressuscite, avec quelques modifications, les deux rouages dont il était alors question : les associations syndicales des lotis et la Caisse départementale d'aménagement des lotissements.

Les associations syndicales, dont la formation est simplifiée, font exécuter elles-mêmes les travaux, et, de même que les avances de la Caisse départementale leur sont directement versées. Elles reçoivent de la même manière l'Etat — nouveauté par rapport au projet de 1926 — leur sont directement versées. Elles reçoivent de la même manière les subventions éventuelles des communes dont la participation financière reste toujours facultative.

On se rappelle que l'ancien projet de loi ne rendait pas obligatoire l'institution de la Caisse départementale

d'aménagement, mais que l'octroi de la subvention de l'Etat était subordonné à cette création. Pour éviter que les lotis ne puissent être victimes de l'indifférence ou de la résistance d'un Conseil général, le nouveau projet fait de la création de la Caisse une obligation légale pour le département, et il prévoit même que la subvention de l'Etat peut être allouée dans le cas où l'Assemblée départementale aurait refusé de constituer la Caisse (4).

Nous savons aussi que le projet de 1926 et la proposition Clamamus se rencontraient à propos de la contribution de l'Etat, en la fixant le premier à 33 p. 100 et la deuxième à 30 p. 100 du montant des travaux à entreprendre. Le nouveau texte la porte à 50 p. 100 « sorte de pénalité pour l'Etat », dira M. Albert Sarraut, reconnaissant par là que les pouvoirs publics se devaient de réparer plus complètement leur trop longue inaction. En outre, ce n'est plus sur les fonds du pari mutuel, dont il eût privé d'autant les communes, que les subventions seront prises. Elles seront prélevées sur les fonds mêmes du budget. Ce qu'il en coûtera à l'Etat, on le sait approximativement d'après une enquête faite au mois de septembre précédent, qui a évalué pour toute la France à 1.100 millions environ le montant des travaux d'aménagement à exécuter dans les lotissements défectueux, cette somme se répartissant en 740 millions pour les travaux d'assainissement, d'hygiène et de viabilité, et 370 millions pour l'adduction d'eau, de gaz et d'électricité.

Pour assurer le service de ses subventions, l'Etat doit donc disposer d'un crédit total de 550 millions. Mais, afin de ménager les ressources budgétaires, en même temps que la puissance de travail des entreprises, on estime que les travaux devront être échelonnés sur une période de dix années.

Enfin, le nouveau projet, plus libéral que l'ancien,

(4) Le Crédit Foncier s'était engagé, le 23 novembre 1927, à réserver chaque année une somme de 60 millions, en vue des prêts à consentir aux Associations syndicales.

trace à la loi un champ d'application plus étendu. S'il se refuse à admettre avec M. Clamamus, la révision de tous les contrats antérieurs à la loi du 19 juillet 1924, il vise tous les lotissements dont la création a été simplement commencée avant cette dernière date, que ces lotissements, en d'autres termes, aient été à cette époque précisés ou non. Il entend pareillement faire bénéficier de ses dispositions les lotissements des sociétés d'épargne, constituées avant le 1^{er} juillet 1926, et, par souci d'équité, ainsi qu'il résulte tout au moins de l'exposé des motifs, les associations syndicales qui auront pris les devants, c'est-à-dire qui, au moment de la promulgation de la loi, seront déjà formées en vue d'aménager des lotissements défectueux.

Tout l'essentiel de ce qui deviendra prochainement la loi tient dans ce projet gouvernemental du 25 novembre 1926. Des retouches de détail vont y être seulement apportées par la Chambre des Députés, soit par la Commission d'administration générale, soit au cours de la discussion en séance publique, le Sénat ayant décidé, pour ne pas retarder la mise en application de la loi nouvelle, de ratifier sans le modifier le texte adopté par la Chambre (1). La préoccupation partagée du Gouvernement et du Parlement est, en effet, de faire vite, de rattraper le temps perdu, d'agir en sorte que l'on puisse, dès les premiers beaux jours de 1928, donner les premiers coups de pioche dans les lotissements. « J'ai déjà eu l'occasion, s'écrie à la tribune de la Chambre en manière d'exhortation, le ministre de l'Intérieur M. Albert Sarraut, d'indiquer que nous allions d'abord au plus pressé. Nous voulons faire disparaître tout de suite les cloaques des lotissements défectueux et tirer de la boue les mal-lotis. »

(1) Le projet de loi fut rapporté à la Chambre par M. Paul Aubriot (Doc. parl., 1928, annexe N° 130). La discussion occupa quatre séances à la Chambre (2, 7, 9 et 10 février 1928) et deux au Sénat (8 et 9 mars 1928). La discussion au Luxembourg servit à faire préciser par le Ministre certains points qui eussent pu prêter à confusion.

De son passage au Palais-Bourbon, le projet gouvernemental gagne en souplesse et encore, si l'on peut dire, en libéralisme. La Commission d'administration générale spécifie que le taux des prêts consentis aux associations syndicales par la Caisse départementale doit toujours être inférieur au^e taux des avances de la Banque de France. La Chambre précise que ce taux sera toujours inférieur au moins de 2 p. 100 au taux des emprunts que la Caisse a elle-même contractés, et qu'au cas où celle-ci n'aurait pas eu recours à l'emprunt, il ne pourra pas être supérieur au taux consenti par l'Etat aux sociétés d'habitations à bon marché.

Pour les subventions de l'Etat, la Commission est d'avis que si elles ne doivent pas excéder 50 p. 100 de la dépense, elles ne sauraient, d'autre part, être inférieures à 33 p. 100 de cette dépense. La Chambre décida que ces subventions seront également allouées aux associations syndicales constituées depuis le 14 mars 1919 en vue d'exécuter des travaux de viabilité et d'assainissement dans des lotissements, que ces travaux soient terminés ou non lors de la promulgation de la loi.

Parmi les six personnes qui doivent être désignées par le ministre de l'Intérieur pour faire partie de la Commission ministérielle d'avis et de classement des travaux, la Commission d'administration générale propose que trois soient des syndics d'associations syndicales. La Chambre dispose que les six personnes en question seront un membre de chacun des conseils généraux des départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, deux syndics et un représentant des municipalités intéressées.

Elargissement du droit d'emprunter des associations syndicales, application aux emprunts ainsi contractés des exonérations fiscales prévues pour les prêts des Caisses départementales, réduction au tiers des propriétaires du lotissement du quorum nécessaire pour la construction de l'association syndicale, telles sont encore les mesures préconisées par la Commission et que la Chambre rati-

fiera, en les rendant de pratique plus facile en ce qui touche notamment la réunion de l'Association et l'envoi au préfet des demandes d'avances et de subventions.

Nous ne pouvons sans doute ici qu'énumérer rapidement tous ces points, que nous allons retrouver au cours des développements qui suivent. Signalons, toutefois encore, cet amendement heureux apporté par la Chambre au sujet de la mise en cause éventuelle du lotisseur. Au seul mot « lotisseur » du texte gouvernemental, sont ajoutés les mots « le vendeur, le bailleur et les intermédiaires », si bien que toutes les personnes qui seront intervenues dans la vente des parcelles d'un lotissement pourront être considérées, éventuellement, comme des lotisseurs.

Signalons, enfin, cette autre disposition intéressante que la Chambre insère dans la loi, et qui oblige les compagnies concessionnaires lorsque, en vertu des contrats en vigueur, l'extension des canalisations d'eau potable et de gaz et des réseaux d'électricité sur les voies publiques leur incombe, à verser aux associations syndicales de lotis une contribution annuelle destinée à assurer l'amortissement des dépenses faites par ces associations pour étendre sur les voies privées les canalisations en question.

Quatre séances à la Chambre et deux au Sénat, et voilà après d'utiles débats, promulguée le 15 mars 1928 et connue sous le nom de « loi Sarraut », la charte d'apaisement tant attendue, destinée, selon son intitulé même, à faciliter l'aménagement des lotissements défectueux. En même temps, un crédit de 50 millions, première étape, est ouvert au budget de l'Etat pour l'année 1928. Moins d'un mois plus tard, le 11 avril, un copieux règlement d'administration publique de quatre-vingt trois articles va compléter la loi.

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 15 MARS 1928

CHAPITRE PREMIER

LES LOTISSEMENTS BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI SARRAUT

Nous savons, par l'article 1^{er} de la loi, que celle-ci vise les lotissements dont la création a été entreprise avant le 19 juillet 1924. « Cette création, dispose d'autre part l'article 2 du Règlement d'Administration publique du 11 avril 1928, résulte de la division en parcelles du terrain à aliéner par le lotisseur et de la vente ou de la location avec promesse de vente des premières parcelles. »

Nous sommes ainsi très précisément renseignés sur le point de départ de la loi ou mieux, l'expression serait plus exacte, sur son point d'arrêt. Quelle que soit son ancienneté, celle-ci remonte-t-elle à une époque où le législateur ne songeait guère à réglementer la question des lotissements, tout lotissement antérieur au 19 juillet 1924 peut bénéficier de la loi nouvelle.

La loi de 1924 distinguait, on se le rappelle, entre les lotissements inachevés au moment de sa promulgation, ceux qui s'étaient mis en règle avec la loi du 14 mars 1919, et les autres qui avaient été commencés en violation des formalités prescrites par cette loi. Seuls, les premiers, dont la création gardait malgré tout une apparence de régularité, étaient soustraits aux obligations de la loi de 1924. La loi Sarraut ne reprend pas cette distinction. Il n'est pas douteux, par suite, que le bénéfice de ses

dispositions peut être invoqué aussi bien en faveur des lotissements visés par la loi de 1924, qu'en faveur de ceux qui échappent à cette loi (1).

Cependant l'application de la loi du 15 mars 1928 ne va pas dépendre d'une simple affaire de chronologie. Le but que son titre lui assigne fixe tout aussitôt la limite de la loi ; mais une épithète ne peut tenir lieu de définition juridique. Qu'est-ce donc qu'un « lotissement défectueux », voire même un lotissement tout court ? Telle sera nécessairement notre première question.

I

DU LOTISSEMENT « DÉFECTUEUX »

Dans sa proposition de loi de 1926, M. Clamamus, nous l'avons dit, s'était efforcé de donner sinon une définition rigoureuse du lotissement défectueux, du moins des indications qui, pensait-il, eussent permis de le reconnaître. Les lotissements situés dans des terrains humides ou marécageux, ou voisins d'usines dégageant des émanations toxiques, ou bien menacés d'inondations, et ceux insuffisamment pourvus de routes en bon état d'alimentation en eau potable, ou de système d'évacuation d'immondices et eaux usées, tous ces lotissements, non conformes aux exigences de l'urbanisme moderne, devaient être, d'après le député de la Seine, réputés défectueux.

C'était beaucoup, et c'était en même temps trop peu. Comment définir un lotissement défectueux, lorsque le lotissement lui-même n'est pas légalement défini ? Non

(1) Solution qui ne saurait d'ailleurs mettre obstacle au jeu normal des dispositions de la loi du 19 juillet 1924, toutes les fois que celle-ci doit être appliquée. Les travaux préparatoires à la loi du 15 mars 1928 nous confirment, en effet, que la loi Sarraut, loi de réparation, loi de liquidation, n'a point pour but de porter atteinte à la loi de 1924, qui continue d'être en quelque sorte la loi organique des lotissements.

plus que la loi du 19 juillet 1924, la loi du 15 mars 1928 ne nous fournit, en effet, de définition. Son article premier, paragraphe 2, nous apprend seulement que les avances qui seront consenties aux associations syndicales de lotis seront « destinées à assurer l'exécution des travaux nécessaires pour placer ces lotissements dans les mêmes conditions de viabilité, d'assainissement et d'hygiène que les agglomérations voisines de même importance. » Quant à l'article premier du Règlement du 11 avril, il se borne à souligner que les lotissements en question sont ceux qui ont été créés en vue de l'habitation et sont « principalement affectés à la construction de maisons individuelles ou familiales. »

Question de fait au premier chef, de relativité, comme on le voit, laissée à l'appréciation de l'autorité administrative. Ce sera le rôle de la Caisse départementale d'aménagement, que nous allons retrouver un peu plus loin, de dégager, sur l'avis des techniciens, « pour le département ou telle partie du département, une sorte de moyenne de viabilité, d'assainissement ou d'hygiène », comme le suggérait M. Pierre Laval au Sénat, en recueillant sur ce point l'adhésion du Ministre de l'Intérieur (1).

Faut-il, dès lors, si vivement se plaindre de cette imprécision administrative, touchant la nature juridique du lotissement ? « Il est à regretter, écrit M. Maurice Polti, que l'Administration, comme si elle se sentait impuissante à résoudre la difficulté, renvoie devant l'autorité judiciaire pour parvenir à cette seule fin ! Et M. Polti de qualifier de « pitoyable » ce renvoi, qui révèle une « regrettable indolence (2). »

La critique est un peu sommaire. C'est accorder à la pratique administrative une perfection ou une valeur impérative telle qu'elle devrait entraîner toujours l'adhésion unanime de ceux dont elle entend régler la situa-

(1) Sénat, séance du 9 mars 1928, *J. O.* du 10, Déb. parl.

(2) M. Polti, *op. cit.*, p. 82 et suiv.

tion. Nous n'en sommes point là, même avec beaucoup de bonne volonté de part et d'autre ! Et puisqu'il n'est guère, au demeurant, d'autre manière de procéder que celle dont l'administration a fait très sagement usage, n'est-il pas surtout fâcheux qu'on ne puisse en l'occurrence, obtenir à moins de frais et en moins de temps les décisions que sera appelée, le cas échéant, à rendre l'autorité judiciaire ?

Au surplus, en 1926, à l'époque où M. Polti écrivait ces lignes lapidaires, la pratique administrative n'était pas absolument désemparée. Elle avait pour se guider, d'abord les explications qu'avait développées M. Dormoy dans son rapport sur le projet qui devint loi de 1924, et ensuite la Circulaire interministérielle du 29 novembre 1924, destinée à interpréter ceux des articles de cette loi, qui concernaient les lotissements et les groupes d'habitation. M. Dormoy avait montré ce qu'il fallait entendre par un lotissement : une « opération qui consiste à diviser en parcelles tout ou partie d'un fonds acquis à titre gratuit ou onéreux, avec ou sans intention d'aliéner, et à tracer des voies en vue de la location ou de la vente des parcelles. » A défaut d'une définition, cette description, même incomplète, était précieuse. Bientôt, la Circulaire interministérielle la complétait par des instructions qui, bien qu'elles nous renseignent en quelque sorte *a contrario*, nous donnent tout de même la marche à suivre : « Toutes les fois que toutes les parcelles d'un terrain à lotir sont riveraines d'une voie de communication, publique ou privée, et qu'elles sont pourvues d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées, le propriétaire de ce terrain n'est pas soumis aux prescriptions de la loi de 1924 ; si, au contraire, toutes les parcelles ne bénéficient pas de ces trois avantages, la loi de 1924 est exclusive. »

De ces éléments d'interprétation, M. Polti a d'ailleurs tiré lui-même, dans une heureuse synthèse, les trois conditions que paraît devoir réunir un lotissement : a) division d'un terrain en petites parcelles ; b) intention

chez l'acquéreur de ces parcelles de construire une maison d'habitation ; c) ouverture de voies nouvelles.

Nous possédons, cette fois, les matériaux d'une définition précise, sur laquelle, semble-t-il, l'accord puisse se faire aisément, si l'on prend garde, cependant, de ne se servir d'elle qu'avec souplesse. Par exemple, l'ouverture de voies nouvelles est-elle une condition essentielle, absolue, sans laquelle notre terrain morcelé ne sera pas réellement un lotissement ? On a beaucoup discuté sur ce point. M. Paul Rouilly, secrétaire de la Commission d'Aménagement du département de la Seine, et en contact par là même avec les dures réalités de la Banlieue parisienne, n'a pas craint avec assez de raison, nous semble-t-il, d'affirmer que « la subdivision d'un terrain desservi par des voies publiques ou privées existantes et ne nécessitant pas l'ouverture de voies nouvelles, est incontestablement, dans certains cas, un lotissement (1). Pratiquement, dans certains cas, en effet, une voie privée vaudra-t-elle mieux, du point de vue de son aménagement urbanistique, qu'une de ces voies nouvelles ouvertes au cœur d'un lotissement, et n'y aurait-il pas quelque arbitraire à accorder à celle-ci ce qu'on refuserait à celle-là ? Question d'espèce, répétons-le, aussi bien pour décider que l'on est en présence d'un lotissement véritable, que pour estimer que ce lotissement mérite l'appellation de « défectueux », question de mesure, qui ne sera convenablement résolue qu'à l'écart de tout texte applicable.

L'existence d'un critérium même approximatif nous permet du moins de considérer comme deux genres bien

(1) P. Rouilly, *op. cit.*, p. 14. — Notons pareillement qu'un autre praticien de la question des lotissements, M. Maurice Félix, sous-directeur des Communes à la Préfecture de la Seine, ne parle pas de l'ouverture de voies nouvelles dans la définition qu'il donne du lotissement : « Tout terrain que son propriétaire a divisé en un certain nombre de lots ou parcelles destinés à être loués ou vendus à des personnes se proposant d'y construire des maisons d'habitation ». (*L'Aménagement des lotissements défectueux et la loi du 15 mars 1928*, La Vie Communale et Départementale, juin 1928.)

tranchés le lotissement proprement dit, dont nous connaissons maintenant les caractéristiques, et le groupe d'habitations, « ensemble de constructions qui ont été édifiées par le même propriétaire, et qui sont destinées ensuite à être vendues ou louées à des tiers (1). Les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 visaient les deux lotissements et groupes d'habitations ; la loi du 15 mars 1928, elle, n'envisage que l'aménagement des lotissements défectueux. Aucun doute n'est, à cet égard, permis. Au cours des débats, après que M. Pierre Marraud, rapporteur pour avis de la Commission sénatoriale des Finances, eût, répondant à M. Pierre Laval qui demandait si la loi nouvelle s'appliquerait aux voies privées de Paris, déclaré que « si un propriétaire fait préalablement sur son terrain des constructions et les vend ensuite, il y a simplement un groupement de constructions », le Ministre, M. Sarraut, précisa encore : « Qui dit lotissement dit logement individuel, et non un groupe de maisons ou maisons à plusieurs étages. C'est là une entreprise de tout autre nature (2) »

Et le même jour, M. Sarraut avait une fois de plus au Sénat l'occasion de limiter la portée de la loi. M. André Morizet, revenant sur la question des voies privées, rappelait que certaines d'entre elles, dans les faubourgs de Paris, étaient « des résidus de lotissements anciens datant de communes qui ont été annexées à Paris en 1859 », et que les Conseils municipaux qui les connaissent sembleraient qualifiés pour distinguer, parmi ces voies, celles qui mériteraient des subventions. « Nous travaillons en ce moment, s'écria le Ministre, à corriger les effets d'un phénomène qui remonte à une dizaine d'années... Si, à la faveur de cette loi, on veut essayer d'améliorer des voies privées dans des quartiers qui ont été construits, il y a vingt ou quarante ans, je dis : non ! ce n'est pas de jeu, ce n'est pas ce que nous avons

(1) M. Félix, *loc. cit.*, p. 233.

(2) Sénat, séance du 8 mars 1928, J. O. du 9., Déb. parl.

envisagé ». Et M. Sarraut ajoutait : « Ce qui m'intéresse, ou plutôt le critérium que je prends en ce qui concerne les rues privées, c'est qu'elles ne desservent pas principalement des petites habitations individuelles, de ces habitations qui sont construites par des gens humbles, de condition modeste. Si elles desservent des immeubles de rapport, des habitations collectives, je dis qu'elles ne m'intéressent pas, dans le cadre du projet actuel, et qu'elles ne recevront pas de subventions ».

Or, desservir des habitations individuelles — fait rare à Paris, mais assez fréquent en banlieue et dans les faubourgs des grandes villes — c'est la condition qui est implicitement posée, pour que soit applicable la loi du 13 mars 1928, par cet article premier du Règlement d'Administration Publique, que nous avons cité : lotissements « principalement affectés à la construction de maisons individuelles ou familiales ». Les voies privées ne semblent donc pas, dans leur totalité, exclues irrémédiablement du bénéfice de la loi. Le tout est de s'entendre sur leur degré d'ancienneté. Pour nous, nous pensons qu'elles devront être de création assez récente, dix, quinze ans au plus, si l'on veut rester fidèle à la pensée du législateur.

II

DU LOTISSEMENT « RICHE » OU DE « LUXE »

Si M. Albert Sarraut prenait ainsi soin de fixer des frontières à sa loi, il s'attachait avec non moins de force à distinguer, parmi les lotissements défectueux, ceux pour qui méritait d'abord d'être accompli l'effort des pouvoirs publics. Sans doute, la « défectuosité » du lotissement provient-elle le plus souvent de l'extrême pauvreté des propriétaires riverains, impuissants à entreprendre seuls les travaux d'aménagement indispensables. Mais la loi n'en dit mot. Son article 4, aux termes duquel

« l'Etat allouera aux associations syndicales des subventions dont le montant ne dépassera pas la moitié et ne sera pas inférieur au tiers du montant des dépenses prévues au devis », laisse même supposer, en permettant de varier l'importance de la subvention, qu'il doit être admis des degrés dans le dénuement des lotis, surtout si l'on rapproche ce texte de l'exposé des motifs de la loi, où il est dit expressément qu' « on ne peut songer par exemple, à accorder le maximum des avantages prévus... aux lotissements habités par des personnes fortunées. »

Il était bon qu'une précision sur ce point fût apportée. M. Sarraut la fournit catégoriquement, le 9 février 1928, à la Chambre des Députés : « Je déclare ici, dit-il, de la façon la plus nette, que pas un centime ne doit être donné pour les lotissements riches... Ce qui m'intéresse, c'est le lotissement du malheureux qui a acheté son terrain deux ou trois francs le mètre. C'est pour celui-là que je travaille. C'est lui qu'il faut d'abord soutenir... (1). »

Un mois plus tard, au Sénat, le Ministre confirmait sa déclaration : « Pour le lotissement de luxe, rien à faire. C'est pour les pauvres que nous légiférons en ce moment (2). » Et comme MM. Auray et Auguste Mounié exprimaient la crainte que, peut-être, devant la généralité de l'article 4 de la loi, il serait difficile d'écarter certaines demandes d'avances ou de subventions concernant des lotissements de luxe, M. Sarraut donna de nouveaux apaisements, en faisant ressortir qu'il suffira à ceux qui seront chargés d'appliquer et d'interpréter la loi de se reporter à la discussion, qui « a roulé uniquement sur les lotissements habités par de pauvres gens ou des personnes de condition modeste », pour qu'il ne puisse se produire aucune hésitation à cet égard (3).

Au reste, s'inspirant de ces déclarations, et répondant

(1) Ch. dép. Séance du 9 février 1928, *J. O.* du 10, Déb. parl.

(2) Sénat, séance du 8 mars 1928, *J. O.* du 9, Déb. parl.

(3) Sénat, séance du 9 mars 1928, *J. O.*, du 10, Déb. parl.

à un vœu exprimé par M. Marraud, au nom de la Commission des Finances du Sénat, l'article 1^{er} paragraphe 2 du Règlement d'Administration Publique du 11 avril décidera que sont exclus du bénéfice de la loi du 15-mars 1928 « les lotissements ou fractions de lotissement qui, soit par les conditions imposées aux acquéreurs, soit par l'existence d'une majorité d'habitations d'agrément ou de villégiature, soit en raison de tous autres indices, présentent un caractère de lotissements de luxe. »

III

DU LOTISSEMENT « INTERMÉDIAIRE » OU « MOYEN »

Mais entre ces deux extrêmes, le lotissement de luxe et le lotissement défectueux, au sens où il faut désormais l'entendre, n'y a-t-il point place pour un lotissement de juste milieu, un lotissement « intermédiaire » ou « moyen », comme l'a demandé au Sénat M. Pierre Laval ?

« Question d'appréciation, a répondu le Ministre. La Caisse départementale qui a fait les frais de l'avance pourra arbitrer. » Remarquons qu'il ne s'agit, dans cette réponse, que d'avances de la Caisse d'aménagement, c'est-à-dire de simples prêts consentis à une certaine catégorie de lotis par un organisme départemental, lequel aurait par conséquent la certitude de récupérer ses fonds par annuités. Du cadeau de l'Etat, de la subvention, M. Sarraut ne parle pas.

C'est qu'à la vérité, subventions et avances ne sont pas nécessairement dans la dépendance les unes des autres, et qu'elles peuvent être accordées séparément. « Subventions et prêts se trouvent-ils indissolublement liés ? », demandait encore M. Pierre Laval. La Caisse départementale alimentée par les fonds départementaux, sera-t-elle, dans une certaine mesure, maîtresse de ses

prêts (1) ? » Sur quoi M. Marraud pensait que « la délibération du conseil général concernant le règlement des Caisses doit se prononcer à cet effet ».

Donc, liberté de manœuvre de la Caisse qui consent l'avance, et de la Commission du Ministère de l'Intérieur qui alloue la subvention. Est-ce à dire que les deux organismes risqueront d'avoir, dans certaines hypothèses, des opinions divergentes ? Sans doute, et c'est ce qui permettra justement aux lotissements moyens de prétendre au moins au bénéfice des prêts départementaux, quel que puisse être l'avis de la Commission ministérielle. Que celle-ci se montre plus rigoureuse dans l'allocation des subventions que les caisses départementales dans l'octroi des avances, rien que de très normal à cela. Elle pourra, de la sorte, par-dessus les décisions des caisses, proportionner plus sûrement l'aide de l'Etat aux exigences des situations particulières, ou ne subventionner — et il semble que c'est surtout dans ce cas que doivent se produire des différences d'interprétation entre les Caisses et la Commission — qu'une « fraction de lotissement », la seule qui lui apparaisse, dans l'ensemble d'un terrain loti, comme présentant un caractère de défectuosité et de pauvreté indiscutable.

IV

DU LOTISSEMENT RÉALISÉ PAR UNE SOCIÉTÉ D'ÉPARGNE

La création d'un lotissement n'a pas toujours été le fait d'un particulier, d'un marchand de biens, ou d'une société immobilière. Des sociétés d'épargne, destinées à acquérir ou à construire des immeubles, ont été amenées à leur tour à lotir des terrains, et la question s'est posée de savoir si elles devaient être considérées elles aussi comme des lotisseurs, et assumer, comme telles, la charge des travaux d'aménagement.

(1) Sénat, séance du 9 mars 1928, *loc. cit.*

Jusqu'en 1926, le ministère de la Justice avait estimé que si une société d'épargne acquérait un terrain en dehors de tout lotissement, et entreprenait de le lotir elle-même entre ses adhérents, elle pouvait, si ses statuts l'y autorisaient, être tenue comme tout lotisseur à réaliser les travaux. Or, le 17 mai 1926, le ministère du Travail, se ralliant à la doctrine inverse, décidait que les sociétés d'épargne n'étaient pas des lotisseurs : « Elles achètent un terrain pour leurs membres, et la répartition des parcelles de ce terrain par tirage au sort entre leurs membres, exclusivement, n'est pas une opération de revente, mais un simple partage de l'avoir social (1) ».

Contre cette décision administrative, M. Auguste Mou-nié s'est très vivement élevé au Sénat. « C'est aux tribunaux, dit-il, qu'il appartient de se prononcer... Une société est ou n'est pas lotisseur, c'est une qualité que le ministre du Travail ne peut pas décider qu'elle n'a pas, ni la lui enlever une fois qu'elle l'a prise, d'autant plus qu'en droit, la loi de 1913 indique expressément dans son article premier qu'une société d'épargne peut se constituer pour acheter un terrain pour lotir. » Mais la décision du ministre du Travail, si prétorienne qu'elle fût, avait tout de même l'avantage d'éviter que fût « remis en cause le caractère des opérations des sociétés d'épargne pendant une période de temps où le gouvernement lui-même avait hésité à le définir et à le limiter » (2), et en même temps que fussent soulevées des objections contre les demandes d'avances et de subventions faites par les membres de ces sociétés, désireux de profiter des dispositions de la loi Sarraut, et groupés à cet effet en associations syndicales.

Et c'est ainsi que l'article premier de la loi du 15 mars 1928 a reporté au 1^{er} juillet 1926, pour les lotissements entrepris par les sociétés d'épargne constituées conformément à la loi du 3 juillet 1913, le délai unifor-

(1) Cf. Discours Dalimier, Ch. dép. séance du 2 fév. 1928, *J. O.* du 3, Déb. parl.

(2) Sénat, rapport Merlin, *loc. cit.*

mément fixé pour les autres lotissements au 19 juillet 1924, et à partir duquel la loi Sarraut, comme nous l'avons vu, n'est plus applicable.

V

DU LOTISSEMENT RÉALISÉ EN VUE DE LA CONSTRUCTION D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

Enfin, il se peut que des organismes d'habitations à bon marché, qui avaient avant la guerre loti des terrains pour y construire, se soient trouvés par la suite dans l'impossibilité de terminer l'équipement de ces terrains, du point de vue de la viabilité et de l'assainissement, en sorte que les habitants de ces lotissements, s'ils sont convenablement logés, n'ont que de très mauvaises voies d'accès à leurs maisons. Mal-lotis eux aussi, auront-ils la faculté de bénéficier de la loi du 15 mars 1928, et de constituer des associations syndicales ?

Cette question fit, à la Chambre, l'objet d'une intervention de M. Thoumyre. Le président de la commission de l'administration générale, M. Marchais, ne manqua pas de faire ressortir qu'il ne semblait pas qu'en fait cette situation dût se rencontrer bien souvent. « car les constructeurs d'habitations à bon marché ont, en général, soumis leurs plans à des organismes qui ont vérifié si les terrains répondaient aux exigences de l'hygiène ». Mais M. Marchais consentit à admettre que « si, d'aventure, certaines de ces sociétés se trouvent dans la situation qu'a indiquée M. Thoumyre, rien ne s'oppose à ce qu'elles forment des associations syndicales bénéficiant, comme les autres, des avantages de la loi (1) ».

Nous ajouterons qu'il devrait bien entendu s'agir, selon le principe admis une fois pour toutes, de « maisons individuelles ou familiales », appartenant ou devant

(1) Ch. dép. séance du 2 fév. 1928, *loc. cit.*

appartenir en propriété à leurs occupants, et non pas d'habitations collectives et destinées seulement, comme telles, à la location.

VI

DE L'EMPLACEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

Mais il ne suffit pas d'avoir montré, comme nous nous sommes efforcé à le faire, quels peuvent être les lotissements bénéficiaires de la loi du 15 mars 1928 ; il importe aussi, pour la précision de notre étude, d'envisager, à côté de l'aspect juridique du phénomène, son aspect géographique, autrement dit de situer quels emplacements occupent dans le pays cette catégorie de lotissements.

Nous avons, pour nous renseigner, les éléments d'ordre statistique rassemblés par l'administration préfectorale. Nous savions déjà qu'une enquête, entreprise en 1926, avait permis au gouvernement d'évaluer à environ 1.400 millions, pour la totalité du territoire, le montant des travaux d'aménagement à exécuter dans les lotissements défectueux. Mais cette enquête, forcément trop rapide, poursuivie sans que l'on sût bien ce qu'il fallait entendre par « lotissements défectueux », méritait d'être révisée. Elle l'a été fragmentairement, depuis la promulgation de la loi Sarraut, en ce sens qu'aucune nouvelle enquête d'ensemble n'ayant été effectuée, ce sont les préfectures intéressées, chacune pour son compte, qui ont recensé les lotissements défectueux.

Mais les résultats de ce recensement ne sauraient être eux-mêmes accueillis que sous bénéfice d'inventaire. Beaucoup de mal-lotis, par négligence ou par insouciance, n'ont pas cru devoir se révéler encore à l'administration ; les lotissements qu'ils habitent ont pu ainsi échapper aux investigations. Quant aux autres lotissements qui ont été dénombrés, il en est sans doute qui

apparaîtront en définitive comme de simples voies privées auxquelles la loi Sarraut ne pourra être applicable (1).

C'est ainsi que dans 57 communes de la Seine, sur les 80 que compte le département, 1.240 centres de peuplement défectueux ont été recensés au cours de l'année 1929, formant une superficie totale de 1.645 hectares et comportant un développement de voies de 373 kilomètres. Mais il ne semble pas qu'il y en ait, en définitive, plus de 700 qui doivent être considérés comme des lotissements proprement dits susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi du 15 mars 1928. Chiffre déjà considérable, qui suffirait à confirmer que la région parisienne a été le lieu de prolifération par excellence du phénomène des lotissements.

Aussi bien, d'ailleurs, n'assigne-t-on plus depuis longtemps, comme limites exclusives de la région parisienne, celles trop étroites et nécessairement arbitraires du seul département de la Seine. Les chiffres de la Seine-et-Oise ne sont, en effet, pas moins impressionnants : dans 51 communes existent plus de 700 lotissements, représentant environ 4.420 hectares et 785 kilomètres de rues défectueuses. En Seine-et-Marne, près de 1.400 hectares pour 84 lotissements seulement groupés en une quinzaine de communes.

Il n'en faudrait pas conclure que le problème des mauvais lotissements est essentiellement un problème parisien. Autour des grandes villes, à Lyon, à Marseille, à Bordeaux, des lotissements ont poussé, mais assez rares, peut-être aussi assez mal déterminés, et dont les occupants surtout n'ont fait entendre que d'assez discrètes doléances.

(1) Nous devons ces renseignements statistiques aux Secrétaires généraux des Préfectures intéressées, qui nous les ont adressés avec la meilleure grâce. Nous leur en exprimons ici nos remerciements. Mais nous devons une reconnaissance spéciale, pour les précisions qu'ils nous ont fournies, à M. Bidault, chef de Bureau au Ministère de l'Intérieur, ainsi qu'à MM. Félix, sous-directeur des Communes, et Lainville, chef de bureau des lotissements à la Préfecture de la Seine.

En direction de l'Est et du Nord, en revanche, des foyers très nets de lotissements ont été circonscrits. Autour de Troyes, dans l'Aube, 49 lotissements s'étendent sur près de 13 hectares et, dans le reste du département, 24 hectares ont été partagés entre 11 autres lotissements. Dans l'Aisne, 2 lotissements sur 6 hectares; à Arras, 19 lotissements sur 20 hectares, et 4 hectares également lotis dans 4 autres communes du Pas-de-Calais. Dans le Nord, enfin, où les questions démographiques présentent toujours un aspect plus massif, 300 hectares ont été lotis dans 34 communes.

Citons encore que, dans l'Ouest de la France, à Rennes, une trentaine de lotissements s'étendent sur 120 hectares et comportent un réseau de voies d'une vingtaine de kilomètres. Dans le centre, à Limoges, ville industrielle, 115 rues d'une longueur de 22 kilomètres, desservent des terrains lotis.

CHAPITRE II

L'EFFORT DES « LOTIS »

Comme dans une pièce où l'action se déroule à travers plusieurs actes entre un certain nombre de personnages, l'aménagement des lotissements défectueux va mettre en jeu diverses collaborations, grouper divers efforts, qui s'ajouteront les uns aux autres au fil d'une procédure dont il nous appartient maintenant d'exposer en détail le mécanisme. « Lotis », département, Etat, — éventuellement commune — auront ainsi tour à tour un rôle à assumer.

L'effort des « lotis », d'abord. La loi du 13 mars 1928, et c'était sa raison même de loi d'entr'aide sociale, a voulu très équitablement le limiter. Mais, en le limitant, elle tenait aussi à consacrer ce principe non moins juste qu'il convenait que les intéressés eux-mêmes — propriétaires dans de mauvaises conditions sans doute, mais propriétaires tout de même de parcelles de terrain susceptibles d'acquérir par la suite d'appréciables plus-values — prissent leur part des charges de l'aménagement.

D'autre part, il eût semblé paradoxal que les « lotis » restassent en quelque sorte passifs devant l'œuvre à accomplir, et que celle-ci, ainsi que le souhaitait, on se le rappelle, M. Clamamus, fût réalisée directement par les communes tout comme s'il se fût agit de l'aménage-

ment de voies publiques ordinaires. N'est-il pas, au contraire, conforme aux tendances décentralisatrices qui instaurent chaque jour davantage le *self-government* dans la cité, de laisser aux « lotis », réunis en association syndicale, le soin de déclencher l'application de la loi Sarraut, de la diriger dans sa partie technique tout au moins d'assurer eux-mêmes, en un mot, leur salut ?

I

L'ASSOCIATION SYNDICALE DES « LOTIS »

A dire vrai, la loi Sarraut ne faisait là qu'entériner une pratique couramment suivie avant elle par les habitants d'un lotissement défectueux lorsqu'ils désiraient se grouper en vue de faire exécuter des travaux de viabilité et d'assainissement. Son originalité n'est donc pas d'avoir imaginé un procédé, l'association syndicale, dont l'apparition dans notre législation remonte à plus d'un siècle (1); elle est d'avoir créé, par dérogation au droit commun en matière d'associations syndicales, un type d'association spécial, tout à la fois plus souple dans sa formation et plus rapide dans son action.

La vieille loi, un peu solennelle, des 21 juin 1865-22 décembre 1888 sur les associations syndicales, même simplifiée par le décret du 21 décembre 1926, était d'un maniement trop lourd et trop lent (2). La loi du 22 juillet 1912, relative à l'assainissement des voies privées, déjà plus simple, plus impérieuse surtout, n'avait d'autre objet que « de vaincre la résistance des propriétaires qui insoucieux de leurs devoirs ou ne pouvant

(1) Cf. la loi du 14 Floréal An IX, et celle du 16 septembre 1807 qui prévoit, pour le dessèchement des marais, la « réunion de propriétaires ».

(2) Il suffit pour en juger de se reporter au titre III du Règlement d'Administr. publique du 18 décembre 1927, pour l'exécution de cette loi ainsi modifiée, lequel énumère toutes les formalités à accomplir pour la constitution d'une Association syndicale autorisée.

s'accorder entre eux, refusent d'user de la faculté que leur offre libéralement la loi antérieure (1) ». Mais assainissement ne signifie pas en même temps viabilité. Il manquait un texte, dans notre arsenal législatif, qui permit de mettre sur pied l'association syndicale qu'imposaient les circonstances.

Car celle-ci va être l'« organisme moteur » de la loi. La Caisse départementale d'aménagement des lotissements, stipule l'article 1^{er}, « sera exclusivement chargée de consentir aux associations syndicales *autorisées* des avances... ». Première nouveauté déjà. Les associations libres, dont l'existence est prévue par la loi de 1863, ne sauraient se prévaloir des dispositions de la loi Sarraut. On conçoit que, ne possédant pas la personnalité civile, n'ayant aucune des prérogatives reconnues aux associations autorisées, échappant pour tout dire au contrôle de l'administration, les associations libres soient laissées à l'écart des avantages exceptionnels accordés, en l'occurrence, par le département et par l'Etat.

Mais que faut-il décider en ce qui concerne les associations forcées, celles justement qui auront été constituées d'autorité, conformément à la loi du 22 juillet 1912 ? Tel serait ainsi le cas de mal-lotis que le maire ou, à son défaut, le préfet, aurait requis de former une association syndicale à l'effet d'exécuter sur leur lotissement des travaux d'hygiène et d'assainissement. L'exemple a été cité par M. Clamamus à la tribune de la Chambre. Cette association syndicale pourra-t-elle bénéficier de la loi Sarraut ?

Le premier projet de loi gouvernemental, celui du 3

(1) Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 avril 1914, *Bulletin du Min. Intérieur* 1914, p. 259. Cf. également le discours de M. Paul Strauss, rapporteur de la loi de 1912 au Sénat : « Nous ne réglementons pas la viabilité, la voirie. Notre but est simplement de donner aux Municipalités des facilités pour effectuer des travaux d'assainissement dans des voies privées. » (Séance 13 avril 1914, *J. O.* du 14).

mars 1926, réservait les subventions de l'Etat — seule ressource alors envisagée — aux associations constituées de bon gré. Il envisageait, en effet, expressément d'étendre l'application de la loi du 22 juillet 1912 à l'assainissement et à l'aménagement des lotissements, et de la faire jouer toutes les fois qu'il y aurait lieu de vaincre le refus ou l'inertie des lotis. « Il serait paradoxal, disait l'exposé des motifs, que des subventions puissent être accordées à des particuliers envers qui l'administration est obligée d'employer des moyens de contrainte ».

S'il n'excluait plus les associations forcées des avantages accordés aux associations autorisées, le projet du 25 novembre 1927, en revanche, restait muet à leur égard, et son rapporteur à la Chambre, M. Aubriot, ne s'en expliquait pas davantage. Un député, M. René Coty, déposa le 9 février 1928, un amendement tendant à combler ce qui paraissait une lacune préjudiciable aux lotis, quelle que pût être d'ailleurs sur ce point leur mauvaise volonté, et à ajouter par suite aux mots « associations syndicales autorisées » de l'article 1^{er} ceux de « ou forcées ».

L'amendement fut repoussé. La Chambre suivit son rapporteur M. Aubriot, qui avait montré dans un rapport supplémentaire que cette addition eût été de nature à étendre la portée de la loi à des voies privées ne faisant pas partie de lotissements (1). Et comme M. Coty revenait à la charge, en déclarant qu'il convenait d'interpréter son texte dans un sens restrictif, M. Aubriot répondit que la commission d'administration générale avait décidé d'ajouter au projet gouvernemental un alinéa disposant qu' « au cas où l'association syndicale ne se serait pas formée, le préfet pourra créer un comité syndical bénéficiant des avantages prévus par la présente loi (2) ». M. Coty, satisfait, retira son amendement.

(1) Cf. Rapport supplémentaire Aubriot du 12 janvier 1928, *J. O.*, Ch. Doc. parl., sess. ordin. 1928.

(2) Loi du 15 mars 1928 (art. 12 - 8°.)

Seconde nouveauté, la création de ce « comité syndical », qui vient en somme détrôner, dans l'affaire de l'aménagement des lotissements défectueux, la loi du 22 juillet 1912. Quel intérêt y aurait-il pratiquement à user d'une procédure malgré tout longue et délicate, alors qu'il est infiniment plus facile, comme nous le verrons par la suite, de recourir à la désignation d'un comité syndical ? A la vérité, nous serons désormais en présence de deux sortes de groupements forcés, d'une part, les associations obligatoires qui auront pu, avant le 15 mars 1928, être constituées dans certains lotissements conformément à la loi de 1912, et d'autre part, les « Comités syndicaux », que les préfets auront été ou seront appelés à former depuis le 15 mars 1928, pour suppléer à la carence des lotis.

Mais, c'est la logique seule qui nous guide ici, car M. Aubriot ne nous fait pas connaître, en définitive, le sort réservé aux associations de la loi de 1912. Bien plus, lorsque répondant à M. Clamamus qui lui demande : « Qu'est-ce que ce comité syndical », M. Aubriot prononce ces mots : « Il ne faut pas méconnaître que nous légiférons en ce moment par dérogation aux lois de 1865 et de 1912... C'est ce comité syndical ainsi prévu qui devra, disons-nous, être formé par le préfet au cas où l'association syndicale ne serait pas formée, ce comité syndical devant bénéficier des avantages de la loi (1) » — on serait tenté de supposer que ce seul comité, parmi les groupements forcés, est apte à bénéficier de la loi Sarraut.

Comment cette obscurité ne se fût-elle pas retrouvée dans le texte même de la loi ? L'article 14 est ainsi conçu : « Les dispositions de la loi du 22 juillet 1912 sont applicables aux travaux nécessités par l'aménagement des lotissements en ce qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi ». C'était la porte ouverte à d'interminables et bien inutiles discussions. Le

(1) Chambre, séance du 9 fév. 1928, J. O. du 10, Déb. parl.

règlement d'administration publique du 41 avril 1928, par son article 34, y a très heureusement pris garde, en donnant à cette disposition quelque peu sibylline un sens très large: « Pour assurer l'aménagement des lotissements défectueux et sans qu'il soit procédé à la formation des associations syndicales de la loi de 1865-1888 ou à la désignation des comités syndicaux prévus par la loi du 15 mars 1928, le maire ou, à son défaut, le préfet, peut se conformer aux dispositions de la loi du 22 juillet 1912, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions de la loi précitée du 15 mars 1928. Les syndicats et syndics prévus par la loi du 22 juillet 1912 peuvent *bénéficier* des avantages consentis par la loi du 15 mars 1928 au *même titre* que les associations syndicales et les comités syndicaux ».

II

LA CONSTITUTION DE L'ASSOCIATION SYNDICALE

Loi de dérogation, avait déclaré son rapporteur, M. Aubriot, et nous avons déjà constaté que, sur deux points, la loi du 15 mars 1928 s'éloigne de ses devancières, les lois de 1865 et de 1912. Elle s'en différencie davantage encore dans la façon même dont sera constituée l'association syndicale des lotis.

Avec les lois de 1865 et de 1912, seules les personnes devenues ou restées propriétaires des parcelles de terrain du lotissement eussent pu entrer dans l'Association. C'eût été du même coup en bannir les participants des sociétés d'épargne et les locataires avec promesse de vente, — propriétaires en puissance dont la situation est, plus que toute autre peut-être, digne d'intérêt. La loi Sarraut, par son article 12, 1^{er}, en a disposé autrement (1).

(1) Les personnes suivantes peuvent donc être groupées en Associations syndicales : 1^o les lotis, propriétaires de la parcelle qu'ils occupent ; 2^o les lotis, non encore propriétaires de la parcelle qu'ils occu-

Elle a de même très opportunément décidé, dans ce même article, 4°, que « les lotisseurs ne pourront pas user, en ce qui concerne les terrains dont ils seraient encore propriétaires, de la faculté de délaissement prévu par l'article 14 de la loi du 21 juin 1865, modifiée par la loi subséquente » faculté qui leur eût sans cela permis d'échapper à bon compte aux obligations qui leur incombent (1).

Aucune innovation n'est, au contraire, apportée dans la désignation des personnes qui ont qualité pour provoquer la formation de l'association syndicale. L'article 9 de la loi de 1865 va s'appliquer. Les intéressés, individuellement ou collectivement, le maire, le préfet ou le sous-préfet peuvent prendre cette initiative. En fait, d'ailleurs, celle-ci — cette pratique ne peut qu'être approuvée — émanera le plus souvent du maire de la commune où sera situé le lotissement. C'est, en tout cas, à celui qui aura pris l'initiative de créer l'association qu'il appartiendra de constituer le dossier nécessaire à cette création et de la transmettre à la Préfecture (2).

Mais, une question se pose: si chaque lotissement peut avoir son association syndicale, une même association peut-elle être commune à plusieurs lotissements ? Rien ne s'y oppose, et il sera assez fréquemment souhaitable qu'il en soit ainsi. « Bien qu'ayant été établis par des propriétaires différents et que portant des noms dis-

pent, dès lors qu'ils sont membres d'une société d'épargne ou locataires avec promesse de vente ; 3° les lotisseurs pour les parcelles non encore vendues ou données à bail.

(1) L'article 14 de la loi de 1865 permet, en effet, aux propriétaires qui n'auront pas adhéré au projet d'association de déclarer à la Préfecture qu'ils entendent délaisser, *moyennant indemnité à la charge de l'Association*, les terrains leur appartenant ou compris dans le périmètre.

(2) Pour la composition du dossier, cf. l'art. 10 de la loi du 21 juin 1865 et l'art. 7 du règlement du 11 avril 1928. Pour les détails pratiques cf., M. Félix, *loc. cit.*, juillet 1928. Trois pièces capitales: *L'avant-projet des travaux*, établi par un technicien choisi par la personne qui aura pris l'initiative de former l'Association, et d'après les prescriptions particulières du règlement de la Caisse Dép. d'aménagement, *le plan périmétral* et *le projet d'Association*.

semblables, les lotissements sont souvent, en fait, tellement soudés les uns aux autres qu'ils apparaissent, en réalité, bien moins comme des lotissements distincts que comme des parties d'un même tout, comme des sections d'une opération d'ensemble » (1). Inversement, une association syndicale pourra n'être formée que pour une partie d'un lotissement si celle-ci est suffisamment distincte du reste du terrain, et s'il n'y a pas d'inconvénient technique à fractionner les travaux d'aménagement.

Il se peut encore — et alors la question se complique — qu'au lieu d'avoir affaire à un lotissement ou à un groupe de lotissements nettement circonscrits, formant dans la commune un îlot de peuplement spécial, séparé des anciens quartiers, nous nous trouvions en présence d'un lotissement situé en bordure de voies privées ou d'impasses desservant par conséquent d'autres parcelles de terrain que celles du lotissement proprement dit. Les unes et les autres vont bénéficier de la plus-value, qui résultera de l'exécution des travaux de viabilité et d'assainissement entrepris pour l'aménagement du lotissement. L'équité n'exigerait-elle pas que, s'il y a égalité dans les avantages futurs, il y eût aussi et d'abord égalité dans les charges présentes ? Autrement dit, les propriétaires des terrains non compris dans le périmètre du lotissement peuvent-ils, par application de la loi du 15 mars 1928, figurer, comme les lotis eux-mêmes dans l'association syndicale ? Dans l'affirmative, ces propriétaires seront-ils assimilés complètement aux possesseurs des parcelles du terrain loti ? Devront-ils être associés à toutes les charges résultant de l'aménagement du lotissement, ou seulement à certaines d'entre elles ? Seront-ils, enfin, admis au bénéfice de la subvention de l'Etat ou devront-ils en être écartés, en raison de ce que leurs terrains sont en dehors du lotissement ?

C'est en ces termes que, dans le silence de la loi de 1928 et du règlement du 11 avril, s'est adressé au

(1) M. Félix, *loc. cit.*, juillet 1928.

ministre de l'Intérieur, M. Pierre Laval, dans une lettre où il signalait diverses difficultés d'application de la loi Sarraut (1). Après avoir rappelé qu'« en règle générale, seuls les possesseurs de parcelles comprises dans les terrains morcelés par le lotisseur peuvent être membres des associations syndicales constituées en vue de bénéficier des avantages de la loi du 15 mars 1928 », le ministre, M. Albert Sarraut, n'hésitait pas à « admettre l'affirmative », c'est-à-dire à permettre d'assimiler les propriétaires des terrains limitrophes aux autres membres des associations.

L'interprétation ministérielle mérite d'être examinée. La raison tirée de l'idée de plus-value n'est pas *a priori* concluante, car la plus-value se produirait également si ces lotissements étaient aménagés non pas à l'aide des subventions et des avances prévues par la loi de 1928, mais sous le régime de la loi de 1919-1924, aux frais des lotisseurs eux-mêmes. Ceux-ci ne pourraient, en pareil cas, récupérer une partie du montant des travaux exécutés sur les propriétaires des terrains limitrophes, lesquels ne bénéficieraient pas moins de la plus-value. Le seul argument soutenable en l'espèce, et dont le ministre n'a pas manqué d'user, c'est que les travaux des associations syndicales autorisées ont le caractère de travaux publics, et que ces associations ont, par suite, la possibilité de recourir à l'expropriation pour cause de plus-value (2).

Mais la solution ministérielle tient compte surtout de ce que « cette adjonction exceptionnelle de membres autres que les possesseurs de parcelles de terrain comprises dans le lotissement à aménager ne paraît pas de nature à modifier le caractère et le but de l'association syndicale, puisque seuls les travaux destinés à assurer

(1) La lettre de M. Pierre Laval, en date du 10 juin 1928, a été publiée par le *Journal de Saint-Denis*, du 23 juin. La réponse du Ministre, du 21 juillet suivant, a été insérée dans le premier supplément du *Code Pratique des lotissements et des Associations syndicales*, p. 46 et suiv. édité chez Sirey 1929.

(2) Cf. loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918 (*art. 2 bis*).

l'aménagement du lotissement pourraient être régulièrement effectués par l'association ». Il s'ensuit que rien ne saurait être changé au calcul de la subvention de l'Etat, puisque celle-ci dépend de l'importance des travaux à effectuer et du caractère de chaque lotissement.

Quelle est la valeur juridique d'un tel raisonnement ? On pourrait en discuter sans doute, et le Ministre a pris soin, du reste, de ne le proposer que sous réserve des décisions que serait appelé à prendre sur ce point le Conseil d'Etat (1). A bien l'examiner, la dérogation ministérielle nous semble viser l'hypothèse, non pas d'un propriétaire voisin qui solliciterait d'être admis à faire partie de l'association syndicale des lotis, mais d'une association syndicale qui, pour les besoins de l'aménagement du lotissement, croirait devoir englober dans son périmètre des terrains limitrophes. Cette mesure, en d'autres termes, ne serait possible qu'à la condition d'être considérée comme susceptible de rendre un service indiscutable à la collectivité des lotis et c'est celle-ci qui, en tout état de cause, devrait en prendre l'initiative.

III

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONSTITUTIVE

Nous avons vu que le projet d'association doit être envoyé à la préfecture. Si le préfet estime que le projet peut faire l'objet d'une instruction, il prend un arrêté pour convoquer en assemblée générale les intéressés qui sont présumés devoir profiter des travaux, et pour les avertir que ceux d'entre eux qui n'auraient pas formulé leur opposition par écrit avant l'assemblée générale ou par un vote à cette assemblée, seront considérés comme adhérents, à l'exception des mineurs et autres incapa-

(1) Au 1^{er} mai 1930, le Conseil d'Etat n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer.

bles dont l'adhésion reste subordonnée au consentement de leurs représentants légaux, après autorisation du tribunal de la situation des lieux (1).

Dans le système de la loi de 1863, la réunion de l'assemblée générale aurait dû être précédée d'une enquête administrative de vingt jours. Celle-ci, avec la loi de 1928, n'est plus que facultative. En fait, il sera rare qu'elle soit ordonnée. Le dossier sera simplement transmis à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le lotissement, et où un certain nombre de mesures de publicité, les unes collectives, les autres individuelles, devront être remplies, sous peine de nullité de la procédure (2).

Voici donc réunie, au jour, à l'heure et dans le lieu fixés par l'arrêté préfectoral, l'Assemblée générale constitutive. Nous retrouverons là, sous la présidence de celui qui a été désigné par le préfet, toutes les personnes qui ont qualité pour être groupées en association syndicale. Si le bailleur ou vendeur des terrains faisant l'objet de promesses de vente non encore réalisées est différent du lotisseur, ou si, se confondant avec le lotisseur, il n'a plus de parcelles à vendre ou à donner à bail, l'Assemblée pourra comprendre plus de membres qu'il ne devra y avoir d'associés. En revanche, l'article 9 du règlement du 11 avril est formel, il n'y aura qu'un seul représentant pour une même parcelle.

Pour être valable, la délibération de l'Assemblée doit réunir l'adhésion du *tiers au moins des intéressés*, représentant *plus du tiers de la superficie des terrains* dont l'aménagement est envisagé. Majorité réduite, différente de celles des lois de 1863 et de 1912, qui exigent, pour la mise en état de viabilité, ou pour l'assainissement d'une

(1) Lois du 21 juin 1963, art. 2 et décret du 18 décembre 1927, art. 3.

(2) L'arrêté du préfet sera affiché et un extrait en sera publié dans un journal du département. Quant aux intéressés, notification écrite devra leur être faite du dépôt des pièces et de la date de la réunion de l'assemblée générale.

voie, le consentement des trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie, ou des deux tiers des intéressés représentant plus des trois quarts de la superficie.

Mais il convient encore ici de gagner du temps. L'Assemblée ne va pas se borner à donner vie à l'Association syndicale. La loi de 1928 (art. 12, 6^e) lui permet de désigner, séance tenante, les syndics qui seront chargés de l'administration de l'association, et d'adresser au préfet la demande tendant à obtenir, pour celle-ci, un prêt de la caisse départementale d'aménagement des lotissements, en même temps que la demande tendant à obtenir une subvention de l'Etat.

Une lacune, toutefois, existe dans la loi et dans le règlement d'Administration publique. Quelle majorité doit être, en effet, requise pour la nomination de ces syndics, ainsi que pour l'établissement des demandes d'avances et de subventions ? Nous ne le savons pas. Va-t-on, comme pour la constitution même de l'association, se contenter de la majorité réduite du double tiers, ou bien, au contraire, exigera-t-on au moins la majorité absolue des intéressés ? C'est un éclaircissement que, dans sa lettre au Ministre de l'Intérieur, demandait encore M. Pierre Laval. Décider qu'en l'absence de toute disposition légale ou réglementaire, la majorité absolue est nécessaire, équivaldrait à se montrer plus rigoureux pour des actes de gérance ou d'administration que pour l'acte essentiel qu'est la formation de l'Association. M. Pierre Laval n'avait pas de peine à le souligner, et à faire ressortir, en outre, qu'« à ce paradoxe s'ajouterait d'ailleurs un danger, celui de ne pouvoir obtenir cette majorité absolue; et du même coup, c'est tout le fonctionnement même de l'association syndicale qui risquerait de se trouver entravé ». Le Ministre admit volontiers que seule suffirait, tant pour la désignation des syndics que pour les demandes de subventions et d'avances, l'adhésion du tiers au moins des intéressés représentant plus du tiers de la superficie des terrains.

Le Conseil Municipal de la commune doit donner, par la suite, son avis sur les travaux à effectuer dans le lotissement (1). Il pourra en même temps, pour n'avoir point à le faire plus tard, délibérer sur les demandes d'avances et de subventions présentées par l'Assemblée générale constitutive, fixer, le cas échéant, le montant et les modalités de la participation financière de la commune, et, le cas échéant aussi, décider de faire avancer par la commune les frais de constitution du dossier. Le Conseil Municipal appelé à fournir ainsi son avis, pourrait-il, estimant tel lotissement supérieur aux besoins véritables, proposer sa suppression par voie d'expropriation? A cette question posée au cours de la discussion de la loi de 1928, le Ministre répondit affirmativement. Il reconnut que les travaux d'aménagement d'un lotissement peuvent obliger une commune à en faire d'autres elle-même : « Il est donc nécessaire, dit-il, que le Conseil municipal donne entièrement son avis ». C'est le conseil, notamment, qui va établir, aux termes de l'article 70 du règlement du 11 avril 1928, l'ordre d'urgence des travaux à exécuter dans l'ensemble des lotissements situés sur le territoire communal.

Enfin, dernier stade, le préfet, à qui le dossier est transmis, va statuer sur l'autorisation de l'association syndicale. Si les conditions de majorité prescrites par la loi de 1928 sont remplies, il sera à même de l'accorder. Il jouit d'ailleurs, en l'espèce, d'un certain pouvoir d'appréciation, en ce sens que la majorité du double tiers ne le lie pas d'une façon formelle. Rien ne l'empêcherait, par exemple, en raison de l'importance des travaux à entreprendre, d'exiger l'adhésion de la moitié ou même des deux tiers des intéressés (2).

(1) Loi du 21 juin 1863, art. 12, et décret du 18 décembre 1927, art. 10.

(2) L'arrêté d'autorisation et l'acte d'association doivent être notifiés à chacun des membres de l'Association, et affichés dans la commune. Contre la décision préfectorale, diverses voies de recours s'offrent, soit aux intéressés, soit aux tiers, — *un recours hiérarchique* devant le Ministre de l'Intérieur, dans le délai d'un mois à partir

IV

LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION SYNDICALE

Une fois autorisée, l'association syndicale est officiellement née. Elle va vivre par quatre organes : un organe délibérant, l'*Assemblée générale* des membres de l'association; un Conseil d'administration, pratiquement investi de la toute puissance administrative, le *syndicat*; un agent d'exécution, le *directeur*; enfin, un agent comptable, le *receveur*.

1° *L'Assemblée générale*. — Les statuts de l'association fixent le minimum d'intérêt qui donne le droit de faire partie de l'assemblée générale. Pratiquement, la superficie du terrain déterminera cet intérêt. « Les associations syndicales sont bien plus des collectivités réelles que des collectivités personnelles : ce sont, en réalité, les propriétés et non les propriétaires qui sont associées en vue de l'exécution d'un travail qui doit procurer une plus-value à ces propriétés (1) ». L'assemblée générale ne comprend donc pas nécessairement tous les membres de l'association, mais seulement ceux qui justifient du minimum d'intérêt exigé par les statuts. Les autres, les lotis qui n'en justifient pas, ont la faculté de se grouper; leur groupement peut être alors représenté. Bien que la jurisprudence leur ait conféré le caractère d'établissements publics, les associations syndicales n'en fonctionnent pas moins comme de véritables sociétés privées, dans lesquelles

de l'affichage ; il y est statué par un décret en Conseil d'Etat (L. 1863, art. 13); un *recours contentieux* pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat dans les délais et conditions du droit commun. Les contestations au sujet de la fixation du périmètre de l'Association, du classement des terrains d'après leur intérêt aux travaux, de la répartition et de la perception des taxes municipales, enfin de l'exécution des travaux, seraient du ressort du Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (L. 1863, art. 16 et 17).

(1) M. Félix, *loc. cit.* sept. 1928, p. 364.

les l'influence des associés est en raison directe de leur participation dans l'affaire. La composition de l'assemblée générale dérivera tout naturellement d'un procédé censitaire : les membres y disposeront d'autant de voix qu'ils posséderont de fois le minimum d'intérêt prévu par les statuts (1).

C'est au directeur de l'association qu'il appartient de convoquer l'assemblée. A son défaut, ou lorsque l'assemblée générale constitutive n'a pas désigné les syndics, les convocations sont faites par le préfet.

L'assemblée générale doit se réunir au moins une fois par an, mais elle peut être convoquée extraordinairement toutes les fois que le Syndicat le juge nécessaire, ou quand le préfet, ou la moitié des membres de l'association en fait la demande au directeur. Celui-ci la préside.

A la différence des délibérations de l'Assemblée générale constitutive, les délibérations de l'Assemblée générale ordinaire doivent être prises à la majorité des suffrages. Exigence assez illogique, car il est assez peu rationnel que les conditions de majorité soient plus rigoureuses pour les actes d'administration courante. Il peut en résulter surtout que ces conditions soient difficilement remplies. S'il faut, pour se contenter d'une majorité relative, convoquer à nouveau l'Assemblée, on aura sans grande utilité perdu au moins quinze jours.

Elire les syndics, lorsqu'ils ne l'ont pas été par l'Assemblée générale constitutive, et pourvoir, le cas échéant, à leur remplacement, se prononcer sur leur gestion, délibérer sur les affaires importantes de l'association syndicale, tel est le rôle de l'assemblée générale ordinaire (2). Ses délibérations qui doivent être transcrites

(1) Une fois établie, la liste des membres appelés ainsi à prendre part à l'assemblée est déposé pendant quinze jours à la mairie; elle doit être révisée chaque année.

(2) L'Assemblée devra ainsi délibérer sur les propositions de dissolution ou de modification de l'acte d'association, comme sur les modifications du périmètre de l'Association, sur les emprunts qui, soit par eux-mêmes, soit ajoutés aux emprunts non encore remboursés, sont supérieurs à ceux qui peuvent être votés par le Syndicat, sur

sur un registre tenu à la disposition des intéressés, sont, en principe, exécutoires par elles-mêmes.

2° *Le Syndicat*. — Conseil d'administration, avons-nous dit, de l'association. Il comprendra deux sortes de membres, ceux qui, choisis parmi les membres de l'association, auront été élus par l'Assemblée générale ou nommés par le préfet dans le cas où l'Assemblée, après deux convocations, n'aurait pas cru devoir procéder à leur élection, et ceux qui, conformément à l'article 23 de la loi de 1865, auront été désignés par le préfet et la Commission départementale, en raison de la participation financière de l'Etat et du département (1). Les statuts précisent, en même temps que le nombre des syndics, les conditions de leur éligibilité, la durée de leurs fonctions, et si celle-ci est limitée, les conditions aussi de leur renouvellement. En fait, il sera raisonnable de n'avoir, suivant l'importance de l'association, que trois à cinq syndics titulaires, et un nombre égal de suppléants.

Le syndicat tient séance suivant les nécessités administratives de l'Association. Le Directeur, qui le préside, le convoque de sa propre initiative, ou à la demande de trois syndics, ou sur l'invitation du préfet. Les délibérations sont prises à la majorité des voix des syndics présents. Encore faut-il que plus de la moitié des syndics soient venus à la réunion. S'ils n'étaient pas en nombre suffisant, ils seraient à nouveau convoqués; les délibérations seraient alors valables, à la simple majorité relative.

Que le syndicat soit la véritable cheville ouvrière du

la subrogation de la commune ou d'un syndicat de communes aux droits et obligations de l'Association, autres que l'obligation d'exécuter les travaux. Ces deux dernières catégories de délibérations ne sont, d'ailleurs, exécutoires qu'après approbation du préfet. Mais les statuts de l'Association peuvent prévoir l'intervention de l'Association pour d'autres affaires (par exemple : poursuites contre le lotisseur, approbation des adjudications dépassant un certain chiffre, des acquisitions, aliénations ou échanges d'immeubles, des transactions).

(1) Le Conseil Municipal de la commune dont la participation financière serait acquise à l'Association aurait de même la faculté d'être représenté dans le Syndicat.

système, il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler ses principales attributions. Il nomme, en particulier, les agents de l'Association, et fixe leur rémunération, à l'exception du receveur nommé par le préfet; il vote le budget annuel de l'Association; il veille à la mise au point des projets d'aménagement du lotissement; il autorise toutes actions en justice. Bien plus, c'est lui qui déterminera les bases d'après lesquelles les dépenses de l'Association seront réparties entre les intéressés, et qui arrêtera les rôles des taxes à percevoir de ce chef. C'est lui, d'autre part, si rien n'est encore fait sur ce point au moment où il va entrer en fonctions, qui va délibérer sur les demandes d'avances et de subventions et, conséquemment, sur les ressources que l'Association peut affecter à l'exécution des travaux. C'est lui, enfin, qui va solliciter, à défaut du propriétaire, et selon l'article 11 de la loi de 1924, l'approbation du lotissement par l'autorité préfectorale, si cette approbation n'a pas été demandée par l'Assemblée générale constitutive.

3° *Le Directeur.* — C'est l'administrateur-délégué de l'Association, que les syndics doivent choisir parmi eux, aux termes de l'article 24 de la loi de 1865 (1).

Agent d'exécution des décisions de l'Assemblée générale et du syndicat, nommé pour la même durée que ce dernier (2), le directeur prépare le budget de l'Association, la représente en justice et vis-à-vis des tiers, passe les marchés, surveille les travaux et les reçoit, ordonnance les dépenses. Comme pour les syndics, aucune disposition légale ne fait obstacle à ce que le directeur reçoive une rétribution sur les fonds de l'Association.

4° *Le Receveur.* — Poursuivre la rentrée des revenus et

(1) Les Syndics peuvent également élire parmi eux un directeur-adjoint, qui remplacera, le cas échéant, le directeur, et nommer un secrétaire-administratif, qui s'occupera de la besogne matérielle de l'Association. (Règlement du 11 avril 1928, art. 12). Directeur et directeur-adjoint forment le *bureau du Syndicat*.

(2) Si les statuts prévoient le renouvellement par fraction du Syndicat, le directeur et le directeur-adjoint, d'ailleurs rééligibles, devront être nommés à la suite de chaque renouvellement.

des taxes de l'Association, payer ses dépenses, tel est le rôle essentiel de ce comptable, qui n'est pas, comme l'eût exigé le décret du 18 décembre 1927, soit un receveur spécial, soit le percepteur des contributions directes de la situation des lieux, mais « un receveur municipal nommé par le préfet, sur la proposition du trésorier-payeur général (1) ».

De tous les personnages que nous avons rencontrés, le receveur — lequel sera généralement le receveur municipal de la commune du siège de l'Association — est celui dont le caractère administratif est le plus nettement défini. Soumis aux règles établies pour les receveurs des communes pour la fixation des cautionnements, comme pour la présentation et l'examen des comptes, le receveur de l'Association va également être rémunéré au moyen d'un traitement fixe et révisable annuellement, arrêté par le préfet, sur la proposition du trésorier-payeur général et l'avis du syndicat (2).

V

LE COMITÉ SYNDICAL

Nous avons déjà montré que le préfet, dans le cas où il n'a pas été possible de constituer l'association syndicale, peut procéder d'autorité à la désignation d'un comité syndical. Il est une autre hypothèse où cette désignation sera également nécessaire : l'association a été formée sans peine, mais l'assemblée générale des associés n'a pas voté le budget, ou n'a pas examiné les ques-

(1) Règlement du 17 avril 1928, art. 14.

(2) Les bases de la rémunération des receveurs des associations syndicales constituées en vue de faciliter l'aménagement des lotissements défectueux ont été déterminées par l'arrêté du ministre des Finances du 16 juin 1928 (*J. O.* du 23 juin et *Code prat. des Lotiss.*, 1^{re} suppl., p. 16). Cf. également la Circulaire de la Direction de la Comptabilité publique du 10 janvier 1929, titre VI (*Code*, 1^{er} suppl., p. 42).

tions portées à son ordre du jour. A cette inertie, qui entrave le fonctionnement de l'association, le préfet peut encore remédier par la nomination d'un comité syndical.

Nous avons parlé à ce sujet d'innovation. Celle-ci, à la vérité, existe peut-être plus dans la forme que dans le fond. Le législateur de 1928, en imaginant le comité syndical, a procédé par analogie. L'idée de vaincre la résistance des intéressés a déjà inspiré cette disposition de la loi du 22 juillet 1912, qui permet au président du tribunal civil de désigner un syndic, si le syndicat ne parvient pas à être constitué, ou si les travaux reconnus indispensables et ordonnés par l'autorité administrative ne sont pas entrepris.

Le syndic de 1912 est ainsi devenu le comité syndical de 1928. Si la même nécessité les a fait naître, des différences les séparent. Tout d'abord, le président du tribunal nomme le syndic, tandis que le préfet désigne directement le comité. C'est, d'autre part, un refus touchant le vote du budget, carence facile à constater, et non pas l'urgence des travaux laissés en souffrance, qui peut donner lieu à la formation d'un comité syndical. La loi Sarraut, apportant par les subventions qu'elle octroie un cadeau aux mal-lotés, a fait en sorte que l'autorité administrative ait la possibilité d'intervenir rapidement.

Mais il est encore une différence. Le syndic de la loi de 1912 est un personnage unique « qui pourra être choisi parmi les personnes non propriétaires dans la voie ». Le comité syndical, quelles que soient d'ailleurs les raisons qui ont entraîné sa création, est composé de trois membres, dont un au moins « est choisi parmi les membres de l'association syndicale qui n'a pu fonctionner dans des conditions normales ou parmi les personnes aptes à faire partie de l'association qui n'a pu être constituée (1) ».

Ce triumvirat, renouvelable chaque année et dont le

(1) Règlement du 11 avril 1928 art. 19. Sur les attributions et le fonctionnement du Comité Syndical, nous renvoyons à ce règlement, qui en a exposé minutieusement le mécanisme (art. 17 à 33).

président — qui exercera les attributions du directeur — sera désigné par le préfet, ne pourra bien entendu délibérer que si ses trois membres sont présents. Ses délibérations, prises à la majorité, ne seront exécutoires qu'après avoir été approuvées par le préfet. Comme une association syndicale, le comité pourra posséder un secrétaire administratif, et il aura son receveur, lequel sera soumis aux mêmes règles que s'il s'agissait d'une association.

Le Comité syndical est, en effet, substitué entièrement à l'assemblée générale et au syndicat. Son action, cependant, dans le cas où il a été désigné pour prendre la place d'une association défaillante, est limitée par les statuts de cette association. Celle-ci ne semble pas avoir juridiquement cessé d'exister, et le préfet pourrait même éventuellement dissoudre le comité, pour lui permettre de fonctionner à nouveau. En attendant, le comité exécutera les engagements que l'association a pris et achèvera selon le programme adopté, les travaux d'aménagement du lotissement.

CHAPITRE III

LE DÉPARTEMENT, BANQUIER DES LOTIS

Après l'effort des lotis, l'effort du département.

La loi Sarraut, nous l'avons vu, limite au tiers au moins et à la moitié au plus du montant des travaux à entreprendre dans les lotissements défectueux, le chiffre des subventions que l'Etat peut allouer aux associations syndicales. Elle laisse aux lotis la charge de supporter par eux-mêmes le reste des dépenses d'aménagement. Mais il va leur falloir un prêteur, un banquier généreux qui, moyennant un taux d'intérêt modique et un long délai de remboursement, leur avancera les sommes nécessaires pour mener à bien cet aménagement.

I

LA CAISSE D'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

Ce banquier, c'est la Caisse départementale d'aménagement des lotissements qui, aux termes de la loi, doit en tenir le rôle. Nous avons montré, d'après les travaux préparatoires, comment a pris forme cet organisme financier. A l'origine, c'est-à-dire dans le projet gouvernemental de 1926, il devait non seulement détenir et réparer

tir les fonds départementaux, mais encore servir d'intermédiaire entre les associations syndicales et l'Etat pour le versement des subventions octroyées par ce dernier. La loi de 1928 a définitivement supprimé cet inutile échelon : les subventions de l'Etat doivent être versées directement aux receveurs des associations, en suivant un formalisme dont nous aurons plus loin l'occasion de dire un mot.

La loi Sarraut fait de la création de la Caisse d'aménagement une obligation légale pour les départements. Obligation qui ne saurait, toutefois, donner à l'autorité administrative le droit de se substituer au Conseil général récalcitrant et de créer d'office une Caisse. Les associations syndicales devraient, dans ce cas, emprunter par leurs propres moyens après y avoir été autorisées par le préfet. Mais « l'avance des annuités de remboursement de ces emprunts constituera une *dépense obligatoire* pour le département en cas de défaillance des associations syndicales emprunteuses », ainsi s'exprime l'article 8 de la loi, lequel pèse, en définitive, comme menace sur les décisions de l'Assemblée départementale. L'absence de caisse d'aménagement ne fait pas, d'ailleurs, obstacle à l'allocation de la subvention de l'Etat, dont le bénéficiaire, on se le rappelle, se trouvait à tort dans le projet de 1926, subordonné à l'existence même de la caisse. Bien plus, dans notre hypothèse, l'association syndicale devrait commencer par se mettre en instance pour obtenir cette subvention.

Instituée par décret sur la demande du Conseil général, la Caisse départementale est administrée par un conseil composé du préfet, président, ou son délégué, de six conseillers généraux désignés par le conseil général ou, à défaut, par la commission départementale, enfin de deux personnes qualifiées par leur compétence spéciale et désignées par le préfet. Elle ne jouit pas de la personnalité civile, bien qu'elle ait une certaine autonomie financière. Sa dotation, attribuée en une seule fois ou constituée par annuités, peut être prélevée de trois

manières : soit sur les ressources générales du budget, soit sur le produit de centimes additionnels ou de taxes prévues par l'article 4 de la loi du 13 août 1926 et spécialement affectés, soit sur le produit d'emprunts. Faute par le conseil général de voter les crédits correspondants aux engagements pris pour la dotation de la caisse, il peut être procédé à l'inscription d'office au budget du département des crédits destinés à l'acquittement des dettes exigibles dans lesquelles sont comprises les sommes nécessaires au paiement des avances accordées et non encore versées (1).

Mais la caisse doit avoir surtout son règlement établi par le conseil général et approuvé par le ministre de l'Intérieur. Ce règlement est la charte qui déterminera pour l'ensemble du département les conditions d'application de notre loi. Un banquier ne consent du crédit qu'à bon escient. Il est juste que la caisse, engageant des sommes importantes à l'avantage des lotis, possède un large droit de regard sur ce qui va être entrepris. Dès lors, le règlement ne se bornera pas à énoncer des modalités d'ordre financier ou comptable relatives au taux et au remboursement des avances, à prévoir des garanties ou des compensations contre le paiement tardif des annuités, il contiendra en outre des prescriptions touchant, comme le précise l'article 43 du décret du 11 avril 1928, « le mode de construction et d'aménagement des voies, les modalités d'étude des projets d'exécution et de contrôle des travaux, les conditions dans lesquelles doit être assuré l'entretien de ces travaux ». Grâce à ces prescriptions, pourra être dégagée pour le département cette moyenne de viabilité, d'assainissement et d'hygiène, à laquelle nous avons déjà fait allusion, et qui permettra de poursuivre l'aménagement des lotissements défectueux en harmonie avec l'aménagement général de la commune.

(1) Sur tous ces points et notamment sur l'énumération des recettes et des dépenses de la Caisse. Cf Décret 11 avril 1928 (art. 33 à 43) dont les dispositions sont très explicites.

Retenons seulement, pour l'instant, que les conseils généraux ont une latitude assez grande pour l'élaboration du règlement des caisses d'avances. En fait, il existe deux sortes de règlements-type, eux-mêmes très proches l'un de l'autre, le règlement de la caisse de la Seine et celui de la Caisse de Seine-et-Oise, desquels dérivent les règlements actuellement en vigueur dans les départements (1).

II

LE MÉCANISME DES AVANCES DE LA CAISSE DÉPARTEMENTALE

S'il fallait d'une formule caractériser la loi Sarraut, on serait tenté de la qualifier de loi de juste milieu. Elle semble, en effet, tout au long de ses dispositions, consacrer une manière de compromis entre les pouvoirs publics, qui subordonnent leur collaboration et leurs largesses à l'observation de certaines règles impératives, unilatéralement édictées, et les lotis, dont il convenait malgré tout, dans toute la mesure du possible, de sauvegarder la liberté d'action.

Banquier, certes, la caisse départementale d'aménagement en fait office, puisqu'elle se propose d'assurer la trésorerie des associations syndicales par des prêts d'argent. Mais cet argent n'a pas cours forcé. Rien n'empêche une association, soit pour la somme dont elle a besoin en plus de la subvention qui lui sera allouée par

(1) Il existe présentement douze Caisses départementales d'aménagement des lotissements défectueux. Les voici classées par ordre d'ancienneté : Seine et Seine-et-Oise (Décret du 19 avril 1928), Seine-et-Marne et Gironde (17 mai), Pas-de-Calais (6 juin), Rhône et Seine-Inférieure (17 juin), Nord (19 juin), Meurthe-et-Moselle (22 juin), Marne (15 septembre), Aube (11 décembre), Ile-et-Vilaine (18 janvier 1929). Certains départements, comme l'Aisne, la Haute-Vienne, qui ne comptent qu'un ou deux foyers de lotissements, n'ont pas cru devoir constituer une caisse : c'est le département lui-même qui, dans ce cas, consent les avances sur le budget départemental.

l'Etat, soit même pour une partie de cette somme, de s'adresser à d'autres prêteurs. La loi du 15 mars 1928 (art. 8, § 4) et le règlement du 11 avril (art. 68) lui en reconnaissent formellement le droit. Simplement, dans ce cas, le département se trouvera déchargé de toute responsabilité du fait de ces emprunts contractés « à l'extérieur ».

Dans la pratique, la caisse — qui ne saurait d'ailleurs esquiver cette charge, si les conditions exigées des associations sont par celles-ci remplies — sera communément le grand prêteur. Quel sera le mécanisme de ses avances ? Quel en sera, tout d'abord, le taux ?

La loi distingue suivant que la caisse sera ou non dans la nécessité elle-même d'emprunter pour constituer son fonds de roulement. Si la caisse (entendons par là le département) a été obligée d'emprunter, elle ne pourra, aux termes de l'article 3 de la loi, consentir des avances aux associations qu'à un taux « toujours inférieur au moins de 2 p. 100 au taux des emprunts qu'elle a elle-même contractés ». Empruntant, par exemple, à 6 ou 7 p. 100, le taux de ses avances ne pourrait dépasser 4 ou 5 p. 100, taux légal que le règlement de la Caisse aurait bien entendu la possibilité de réduire.

Si, au contraire, la Caisse n'a pas eu recours à l'emprunt, lorsqu'elle dispose de ressources budgétaires ou que sa dotation provient d'une imposition extraordinaire, « le taux de ses prêts ne pourra pas être supérieur au taux consenti par l'Etat aux sociétés d'habitations à bon marché ». Or, ce taux est actuellement de 2 p. 100. Hypothèse favorable par excellence et, ajoutons-le aussi, quelque peu inadmissible. Elle a le tort d'établir des degrés dans la générosité, d'inciter en quelque sorte les Conseils Généraux à se montrer magnanimes et à recourir, par suite, de préférence à la méthode un peu simpliste et toujours onéreuse des centimes additionnels (1).

(1) M. le sénateur Mounié a eu raison, à la tribune du Sénat (séance du 8 mars 1928, *J. O.* du 9), de montrer qu'on risquait ainsi de voir pratiquement se généraliser au taux de 3 % (c'était

Quoi qu'il en soit, les demandes d'avances seront adressées au préfet. Rappelons pour mémoire qu'il n'est pas nécessaire d'attendre que l'association syndicale soit formée; l'assemblée générale constitutive a qualité pour solliciter l'avance, comme d'ailleurs la subvention (1), l'une et l'autre étant calculées d'après le montant des travaux d'aménagement envisagés et les honoraires des techniciens chargés de la préparation du projet et de la surveillance des travaux.

Le dossier de la demande d'avance est soumis, pour avis, par le préfet au service chargé par le Conseil général du contrôle des lotissements, puis au conseil municipal de la commune intéressée, lequel fixera, le cas échéant, le chiffre et les modalités de la participation communale aux travaux. Après quoi, la Caisse départementale devra en être saisie, et statuer dans le délai d'un mois. Comment statuera-t-elle ? L'article 48 du règlement du 11 avril nous en informe : La Caisse « peut, soit déterminer immédiatement le chiffre maximum du prêt à consentir à l'association syndicale demanderesse, soit décider que ce prêt sera égal à la différence faite des ressources de l'association, telles qu'elles résultent

encore, à l'époque où il parlait; le taux des prêts consentis par l'Etat aux Sociétés d'Habit. à bon marche) le taux des avances consenties par les Caisses départementales. Il souligna également l'incertitude qui pèse sur l'attribution de ces avances, dans le cas où la dotation de la Caisse proviendrait des deux sources à la fois, de fonds budgétaires et d'emprunts. M. Félix (*loc. cit.*, fév. 1929, p. 56) pense que, dans cette hypothèse, la Caisse pourrait s'arrêter à un taux intermédiaire entre le taux de 2 % dont bénéficient aujourd'hui les Sociétés d'H. B. M., et le taux, diminué de 2 %, de l'emprunt contracté par le département. Un seul taux, du moins, devrait être adopté. Quoi qu'il en soit, le taux des prêts a été fixé par le règlement des Caisses, ainsi qu'il suit : dans la *Seine*, en principe à 4 % ; dans la *Seine-et-Oise*, il doit être de 3 % inférieur au taux des emprunts contractés par le département pour la dotation de la Caisse ; dans la *Seine-et-Marne*, il doit être de 2 % inférieur à ce taux ; enfin, dans l'*Aube*, il doit être celui consenti par l'Etat aux Sociétés d'H. B. M., soit 2 %.

(1) Pour les pièces à joindre aux demandes d'avances et de subventions, Cf. l'article 46 du Règlement du 11 avril 1928.

de l'examen du dossier ». C'est, en tout cas, après l'attribution de la subvention, que le préfet prendra un arrêté fixant, conformément à la décision de la Caisse, le maximum de l'avance accordée à l'association (4).

L'article 6 de la loi du 13 mars 1928 prévoyait que « les avances sur la Caisse départementale et la subvention de l'Etat, seront versées aux associations syndicales au fur et à mesure de l'avancement des travaux et au prorata des dépenses justifiées ». Assujettir au même formalisme rigoureux le versement des avances et des subventions risquait de compromettre la trésorerie des associations. Faute d'avoir reçu des acomptes en temps voulu, les entrepreneurs n'eussent pas manqué de menacer d'interrompre les travaux. Grâce à M. Auguste Mounié qui dénonça cette situation à la tribune du Sénat, la loi de finances du 30 décembre 1928 a, par son article 99, assoupli sur ce point le mécanisme financier de la loi, en décidant qu'en cas de nécessité reconnue par le préfet, la Caisse départementale peut avancer aux associations les huit dixièmes du montant total de l'avance consentie en principe.

Mais qui dit avance, dit aussi remboursement. La Caisse, qui prête à si bon compte, ne fait pas à proprement parler un cadeau aux lotis. Ses prêts sont remboursables par annuités constantes en vingt ans au maximum, suivant les conditions déterminées par son règlement. Sans doute, le contrat du prêt passé avec l'association peut-il prévoir pour celle-ci la faculté de se libérer en tout ou en partie par anticipation. Inversement, le contrat peut stipuler le versement d'intérêts de retard, en cas de paiement tardif des annuités exigibles. Le taux

(4) S'il arrivait que le prêt, la subvention et les ressources propres à l'association totalisées fussent inférieures au montant du devis, le préfet devrait soumettre à nouveau le dossier à la Caisse. Si celle-ci refusait de majorer le montant de son prêt, le syndicat serait invité, soit à réduire les travaux, soit à créer des ressources complémentaires ; s'il s'y refusait lui aussi, aucune suite ne pourrait être donnée aux demandes de subvention et de prêt (art. 50 et 51, Régl. 11 avril 1928).

de ces intérêts, fixé à 8 p. 100 au maximum par le règlement du 11 avril, est susceptible d'ailleurs de varier d'un département à l'autre (1).

III

LA CAISSE DÉPARTEMENTALE, DONNEUR D'AVIS

Si la Caisse départementale d'aménagement a pour mission essentielle de consentir des prêts aux associations syndicales, il lui appartient aussi, en vertu de l'article 54 du règlement du 11 avril, de formuler son avis sur les demandes de subventions formées en même temps que les demandes d'avances. Son rôle à cet égard est très net. Écoutons ce qu'en pensait le père de la loi, M. Albert Sarraut lui-même: « Il tombe sous le sens que si un organisme est qualifié pour donner à l'Etat les indications nécessaires sur l'importance du sacrifice qu'il doit consentir, c'est l'organisme qui est sur place. Cette Caisse apprécie l'urgence des travaux, examine les devis, puis, le dossier constitué, l'envoie au Ministère de l'Intérieur avec les indications dont la Commission centrale se servira pour statuer » (2).

Deux appréciations, deux manières d'interpréter éventuellement différentes. Laquelle des deux fera prime ? La Caisse est-elle un juge de première instance, et la Commission centrale une manière de juge d'appel, dont la décision devra, en définitive, l'emporter ? C'est toute la question, que nous retrouverons, de savoir dans quelle mesure la décision sur l'avance est liée à la décision sur la subvention.

La réponse de M. Marraud, rapporteur de la commission des finances, à M. Pierre Laval, qui le questionnait à ce sujet, nous avait, on s'en souvient, permis d'af-

(1) Le taux est, par exemple, de 8 % dans la Seine et la Seine-et-Marne, de 5 % dans la Seine-et-Oise et l'Aube.

(2) Ch. d., séance du 10 février 1928, *J. O.* du 11.

firmer que Caisse et Commission, disposant l'une et l'autre de fonds particuliers, se trouvent libres d'agir chacune à sa guise. Aucune disposition, ni dans la loi, ni dans le règlement d'administration publique n'autorise à conclure autrement. Sans doute, nous venons de le mentionner, le préfet n'arrêtera le maximum de prêt qu'après l'octroi de la subvention; mais, rien n'est plus sage. Il faut bien, dans l'hypothèse où la subvention n'est pas celle escomptée, que le préfet sache, avant d'engager la Caisse, si celle-ci entend ou non majorer son avance, et si, par conséquent, les ressources nécessaires à l'aménagement du lotissement sont ou non constituées (1).

Au surplus, le seul fait d'exiger que le dossier soit d'abord soumis à la Caisse, prouve bien, comme le laissait entendre M. Sarraut, que l'avis de cet organisme est plus qu'un avis banal, et qu'il doit être considéré comme un acte essentiel, générateur par lui-même d'une décision souveraine. Sans quoi, il serait infiniment plus simple de faire transmettre directement le dossier à la commission du ministère de l'Intérieur, laquelle fixerait d'autorité les charges respectives de l'Etat et du département dans le financement des associations syndicales.

Nous avons déjà été amené, en défendant le principe de l'indépendance réciproque des Caisses départementales et de la Commission centrale, à admettre que les caisses peuvent se faire les prêteurs de lotissements « moyens », qui ne sauraient par ailleurs bénéficier de

(1) Cf Sénat, séance du 9 mars 1928, *J. O.* du 10 : « Il paraît utile, dit M. Pierre Laval, et rien ne s'y oppose dans la loi, que le dossier soit soumis deux fois à la Caisse départementale : une première fois, au départ, pour établir l'ordre d'urgence et fixer une avance conditionnelle, une deuxième fois, au retour, pour déterminer l'avance définitive. » Le ministre, M. Sarraut, répondit : « C'est un règlement d'administration publique qui doit préciser ce point (le règl. du 11 avril, art. 48 à 51, le précise insuffisamment), mais j'indique tout de suite que je suis complètement d'accord avec M. Laval. »

subventions. Ces prêts doivent-ils n'être accordés que pour les deux tiers seulement du montant des travaux à entreprendre, c'est-à-dire jusqu'à concurrence de cette partie de la dépense qui aurait pu être couverte par une subvention ? Affaire d'espèce. Mais il convient, semble-t-il, de pousser le raisonnement jusqu'au bout de ses conséquences logiques, et de reconnaître le droit aux Caisses de consentir, en cas de nécessité, une avance pour la totalité des frais de l'aménagement.

CHAPITRE IV

LES DONATEURS : L'ÉTAT ET LA COMMUNE

« L'Etat joue en cette affaire le rôle de bailleur de fonds bénévole », ainsi M. Albert Sarraut caractérisait-il à la Chambre l'effort assigné à l'Etat dans l'aménagement des lotissements défectueux. C'est plus, en effet, qu'un sacrifice sur une différence d'intérêts, comme nous est apparu l'effort du département. Il s'agit ici d'un sacrifice plus large, plus complet, dont l'Etat d'ailleurs était seul capable.

I

LA SUBVENTION DE L'ÉTAT

L'Etat ne prête pas, il donne. Il « allouera aux associations syndicales, dispose l'article 4 de notre loi, des subventions dont le montant ne dépassera pas la moitié et ne sera pas inférieur au tiers du montant des dépenses prévues au devis ». Entre le maximum, 50 p. 100, et le minimum, 33 p. 100 — minimum ajouté au projet de loi de 1927 par la Commission de l'Administration générale de la Chambre — va donc pouvoir être chiffrée la subvention. Disons tout de suite qu'en fait, « lorsque les lotis, comme l'a déclaré le ministre, auront be-

soin de secours, la formule de 50 p. 100 jouera ». Elle sera, pratiquement, le taux courant (1).

La subvention de l'Etat servira, bien entendu, à l'exécution des travaux d'aménagement. Si ceux-ci, comme il peut arriver, sont déjà terminés, elle permettra de rembourser les dépenses faites, et sera répartie entre les lotis membres de l'association syndicale, au prorata des sommes versées (2). Elle pourrait aussi, dans ce cas, être employée à entreprendre des travaux complémentaires d'aménagement, ce qui ne saurait d'ailleurs interdire à l'association de solliciter, pour ces travaux, une nouvelle subvention (3).

La loi a prévu, par son article 10, le cas où un lotisseur est encore propriétaire de lots dans un lotissement qui doit justement bénéficier de subventions et d'avances. Ce lotisseur est tenu à rembourser la part de subventions et d'avances afférente à ces lots. D'autre part, contre tous ceux qui, à un titre quelconque, ont pris part à la création d'un lotissement défectueux — lotisseurs, vendeurs, bailleurs et intermédiaires, dont la responsabilité se trouverait engagée en ce qui concerne l'aménagement de ce lotissement — la loi a organisé un recours, que nous aurons l'occasion d'étudier au chapitre suivant.

Mais il pourra se faire qu'un lotisseur qui n'est plus

(1) Les subventions sont prélevées sur le budget de l'Etat, et non sur les fonds du pari mutuel, comme l'avait imaginé le premier projet de loi gouvernemental, celui de 1926. A cet effet, un crédit de 50 millions a été ouvert, en 1928, au budget du ministère de l'Intérieur, de 60 millions en 1929, de 30 millions en 1930. Il sera de 20 millions en 1931 et de 10 millions en 1932.

(2) « Toutefois, si l'association a contracté un emprunt pour l'exécution des travaux, les sommes revenant aux adhérents pour lesquels l'emprunt a été contracté sont affectées au remboursement anticipé de tout ou partie de l'emprunt, le surplus étant réparti entre les ayants-droit ». (Règl. du 11 avril 1928, art. 59).

(3) Bien plus, l'association jouirait d'un droit de priorité pour l'examen de son dossier devant la Commission du ministère de l'Intérieur, si ces travaux complémentaires devaient absorber les trois quarts au moins de la première subvention. (Règl. du 11 avril, art. 57).

propriétaire de lots dans le lotissement à aménager et à qui, par suite, l'article 10 de la loi n'est plus applicable, déclare avant que l'association syndicale n'ait sollicité une subvention, qu'il consent de son plein gré, à titre de participation volontaire — le cas s'est déjà produit — à supporter une partie des dépenses d'aménagement. La subvention de l'Etat sera-t-elle diminuée d'autant ?

Le Ministre de l'Intérieur, à qui M. Pierre Laval avait cru devoir poser cette question, en signalant tout l'intérêt qu'il peut y avoir à ne pas « décourager le lotissement de bonne volonté », estima que les sommes ainsi versées par un lotisseur ne devraient pas « être défalquées pour le calcul de la dépense subventionnable, toutes les fois que cette participation aura bien, en réalité, un caractère purement *bénévole*, c'est-à-dire lorsque la responsabilité du lotisseur ne sera pas engagée en ce qui concerne l'aménagement du lotissement ».

Le tout est, en effet, de s'entendre sur le sens de ces mots de « participation *bénévole* ». C'est par eux aussi qu'un lotisseur, tombant sous le coup de l'article 10, qualifiera l'apport de fonds qu'il consentira en faveur de l'association syndicale. Or, il n'accomplit là volontairement qu'un geste auquel il risquerait d'être plus tard judiciairement obligé, et c'est pourquoi le Ministre a pris soin de préciser que, dans ce cas, la somme promise par le lotisseur doit être « défalquée des dépenses susceptibles d'entrer en ligne de compte pour le calcul de la subvention et de l'avance (1) ».

(1) Cf. lettre de M. Pierre Laval et la réponse du Ministre, *loc. cit.*

II

LE MÉCANISME DE LA SUBVENTION

Associations syndicales constituées depuis le 15 mars 1928, ou, par un effet rétroactif de la loi Sarraut, depuis le 14 mars 1919, à la condition toutefois d'avoir eu pour but d'exécuter des travaux de viabilité et d'assainissement dans des lotissements défectueux; comités syndicaux, partout où il n'a pas été possible de former une association ou lorsque celle-ci, ayant vu le jour, est restée inactive; syndicats et syndics, enfin, de la loi du 22 juillet 1912, dans le cas où l'on aura préféré recourir à cette loi — toutes et tous peuvent solliciter des subventions de l'Etat, tout aussi bien que des prêts des Caisse départementales.

C'est dire que l'instruction de la demande de subvention va ressembler à l'instruction de la demande d'avance. Les deux instructions seront même concomittantes : même dossier, même envoi au préfet, même contrôle technique, même avis du Conseil municipal de la commune intéressée, même examen par la Caisse départementale. Deux différences seulement, si les travaux sont déjà terminés : le devis de la dépense et le programme de l'aménagement devront faire place à un décompte des travaux et à un état indiquant la part versée par chaque associé; le dossier, d'autre part, n'aura plus à être soumis à la Caisse (1).

Bien que notre but ne soit pas, puisque le Règlement du 11 avril 1928 les énumère très clairement, d'étaler une à une toutes les pièces qui doivent être jointes aux demandes d'avances et de subventions, il est cependant une formalité qui, à ce point de notre développement,

(1) Sauf dans la Seine où c'est la Caisse, et non pas le Conseil général, qui détermine l'ordre d'urgence départemental.

nécessite des explications. Parmi les pièces du dossier, l'article 46 du Règlement du 11 avril, exige, en effet, que figure « soit une copie de l'arrêté approuvant le lotissement avec les pièces annexes, soit le dossier de la demande en approbation, constitué en conformité de l'article 11 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924 ». Que faut-il entendre par là ?

La question peut se répéter sous une autre forme. Les lotissements pour lesquels est faite la loi Sarraut sont, par définition, des lotissements défectueux, autrement dit créés sans l'accomplissement des formalités d'approbation prévues par la loi de 1919-1924. Est-ce bien traduire la véritable intention du législateur que d'appliquer, en l'espèce, dans toute sa minutie, et, par suite, au prix d'une perte de temps inévitable, la procédure d'approbation de la loi de 1924, sans même tenir compte, par exemple, du point de savoir si les travaux, pour lesquels l'avance et la subvention sont sollicitées, sont ou non terminés ?

M. René Coty avait très judicieusement à la Chambre, pendant la discussion de la loi, déposé un amendement aux termes duquel « les projets d'aménagement qui *auront*, en vertu de la présente loi, bénéficié de la subvention de l'Etat, pourront être dispensés par le préfet de tout ou partie des formalités prescrites par l'article 11 de la loi du 19 juillet 1924 ». Mais cet amendement n'ayant pas été accepté par la Commission, M. Coty crut devoir le retirer pour abrégier le débat. Un temps de verbe, au surplus, y eût été à changer. Ce n'est pas après avoir bénéficié de la subvention, qu'il peut être intéressant d'obtenir la dispense d'approbation. C'est avant, c'est tout de suite, afin de ne pas faire dépendre de l'accomplissement de formalités lentes et compliquées l'attribution d'un avantage essentiel.

C'est ce qu'au Sénat, demanda M. Pierre Laval. Il conviendrait, dit-il, « que M. le ministre précisât bien que la procédure de la loi de 1924 sera écartée en la circonstance, et que les projets à subventionner seront soumis à

l'instruction technique courante en matière de voirie, c'est-à-dire à l'avis du service des Ponts-et-Chaussées. Dans les cas litigieux, le préfet pourrait s'entourer des avis, soit des assemblées sanitaires, soit de la commission départementale d'aménagement, mais ce ne devrait être pour lui qu'une simple faculté, alors que la loi de 1924 lui en fait une obligation (1) ». Le Ministre promet « parce qu'en effet il faut parer au plus pressé », de s'inspirer de ces principes dans le règlement d'administration publique. Or, nous venons de souligner l'exigence de ce règlement.

Exigence inattendue, dont ne manqua pas de s'étonner M. Laval, dans sa longue lettre à M. Albert Sarraut, qui suivit la promulgation de la loi, et à laquelle nous avons déjà eu plusieurs fois l'occasion de recourir. Pour l'ancien garde des Sceaux, l'administration était enfermée dans un dilemme. Attendre l'approbation du lotissement, c'est remettre, en tout état de cause, à une date lointaine l'aménagement de ce dernier, d'où sujet de mécontentement chez les lotis impatients; mais refuser l'approbation et, par conséquent, en bonne logique, rejeter la demande de subvention, c'est ajouter encore au mécontentement. D'autre part, s'il s'agit d'un lotissement dont l'aménagement est terminé, à quoi l'approbation peut-elle pratiquement servir ?

Le Ministre, dans sa réponse, fit habilement la part du feu. Il défendit, autant qu'il le put, la légitimité « en droit strict » de l'approbation des lotissements défectueux. Il s'empressa néanmoins de « reconnaître que cette approbation ne doit pas être subordonnée à des exigences aussi étendues que celles qui sont, d'ailleurs, pleinement justifiées à l'égard des lotissements créés depuis la promulgation de la loi du 19 juillet 1924 ». Mais ceci est une autre histoire! Le ministre, très sagement, décida que demandes en approbation et demandes de subventions doivent être « instruites parallèlement », et

(1) Sénat, séance 8 mars 1928. *J. O.* du 9.

il recula jusqu'à l'extrême les limites de son libéralisme, en déclarant que « par suite, dans le cas où l'approbation d'un de ces lotissements défectueux viendrait à être refusé par le préfet, ce refus n'aurait nullement pour effet de priver l'association syndicale du bénéfice de la subvention qu'elle aurait déjà obtenue ».

Mais nous avons laissé nos dossiers à la préfecture. De là, ils doivent s'en aller au ministère de l'Intérieur pour subir l'examen d'une Commission spéciale (1), qui sera appelée non seulement à formuler un avis sur le chiffre des subventions à accorder, mais encore à établir entre les dossiers un ordre d'urgence. Après quoi, le ministre qui, dans le silence des textes, a toute latitude de se conformer ou non à l'avis de la commission arrêtera définitivement le montant des subventions. Celles-ci, comme les avances, seront versées aux associations syndicales au fur et à mesure de l'exécution des travaux et au prorata des dépenses justifiées (2).

(1) Cette Commission prévue par l'art. 5 de la loi de 1928, comprend deux délégués du ministre de l'Intérieur, dont le Président avec voix prépondérante, deux du ministre des Finances, deux du ministre du Travail et six personnes désignées par le ministre de l'Intérieur (un conseiller général de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, un représentant des municipalités intéressées, et comme nous l'avons déjà signalé, initiative due à la Chambre, deux syndics d'associations syndicales).

(2) On peut se demander par suite de quelle regrettable inspiration l'arrêté ministériel du 27 nov. 1928 (*J. O.* des 27 et 29 nov.) accumule les formalités relatives au versement des acomptes de subvention. Plusieurs semaines eussent risqué de s'écouler avant que la réunion de toutes les pièces exigées fût chose accomplie. Par une lettre du 15 décembre 1928, reproduite dans la presse du lendemain (*cf.* notamment *Petit Parisien* N° du 16 déc.), M. Pierre Laval dénonçait à M. André Tardieu, ministre de l'Intérieur, l'émotion très vive que l'annonce de ce formalisme outrancier soulevait dans la région parisienne, et la crainte qu'éprouvaient les lotis de voir les entrepreneurs, faute de trésorerie disponible, mis dans l'obligation d'arrêter les travaux entrepris dans les lotissements. Il semblait excessif, en effet, que les conditions mises au versement d'un acompte de subvention pour l'aménagement d'un lotissement défectueux fussent plus rigoureuses que celles qui président au paiement des subventions de l'Etat pour constructions scolaires, ainsi que des sommes allouées sur le produit des jeux. Deux pièces,

III

LES EXONÉRATIONS FISCALES

Exonérer, c'est une manière de donner encore, et, du point de vue psychologique, ce n'est peut-être pas la plus mauvaise. Il y aurait eu quelque paradoxe à voir l'Etat verser d'une main et reprendre de l'autre, même sous la forme la plus classiquement fiscale. Donner et retenir ne vaut.

N'exagérons rien, d'ailleurs, et contentons-nous de signaler l'article 15 de la loi Sarraut, lequel prévoit trois sortes d'exonérations.

Exonération, d'abord, du droit de timbre pour tous les actes, contrats et marchés, passés en application de la loi, ces actes étant, d'autre part, enregistrés seulement au droit fixe.

Exonération, ensuite, de l'impôt cédulaire sur le revenu des valeurs mobilières et de l'impôt sur le revenu des créances, pour les prêts consentis par les Caisses départementales. La Commission de l'administration générale avait, à la Chambre, étendu cette exemption aux emprunts contractés auprès d'autres prêteurs par les associations syndicales. C'était accorder à ces derniers un privilège exorbitant. M. Reibel eut beau soutenir que

soulignait le sénateur de la Seine — qui n'hésitait pas à qualifier de « formalités d'apparat » les autres pièces qui viendraient à se greffer sur elles — deux pièces paraissent administrativement indispensables pour le versement du premier acompte : 1° Un certificat du technicien chargé de la surveillance des travaux, indiquant le montant des dépenses effectuées par les entrepreneurs et celui des honoraires correspondants; 2° Un état délivré par le syndicat de l'association syndicale, indiquant le montant des travaux autorisés, ainsi que le chiffre des rabais obtenus. Un nouvel arrêté interministériel est venu, le 31 décembre 1928, alléger quelque peu dans ce sens celui du 27 novembre. Un pas mieux assuré vers une plus radicale simplification aurait pu, sans doute, être fait. (Cf. *J. O.* du 3 janvier 1929, et *Code prat. des lot. et des ass. synd.*, 1^{er} supplément, p. 8).

« si le capitaliste qui prête son argent est obligé de payer certains impôts, il imposera à l'association des conditions d'emprunts plus onéreuses », le ministre emporta la conviction de la Chambre en faisant valoir que si plusieurs prêteurs se présentent, « ils ne peuvent prêter qu'à des taux déterminés bien connus sur le marché de l'argent, et que, par conséquent, il ne peut pas dépendre d'eux de faire des conditions moins avantageuses (1) ».

Exonération, enfin, de la majoration de 10 p. 100 qui frappe, conformément à l'article 50 de la loi du 22 mars 1924, le contribuable retardataire, en s'ajoutant au montant des contributions directes ou des taxes assimilées qu'il n'a pas acquittées en temps voulu. Cette exonération ne va pas s'appliquer seulement aux cotisations des associations syndicales constituées en vue de l'aménagement des lotissements défectueux. La loi Sarraut lui a donné une portée plus générale, en l'étendant aux cotisations des syndicats formés en vertu de la loi du 22 juillet 1912 pour l'assainissement des voies privées (2).

IV

LA COLLABORATION COMMUNALE

Nous n'avons fait jusqu'à présent qu'entrevoir le rôle de la commune. Rôle assez effacé, certes, mais peut-être plus au demeurant dans les termes de la loi que dans les faits. Entre tous ceux qui ont qualité pour provoquer le groupement des lotis en associations syndicales, c'est le maire qui prendra dans la pratique, nous l'avons mon-

(1) Cf. Chambre, séance du 10 février 1928, *J. O.* du 11.

(2) Mais il ne devra bien entendu s'agir, en raison du principe de la non-rétroactivité des lois, que des cotisations exigées postérieurement au 13 mars 1928. Rappelons, d'autre part, que si la majoration de 10 % est une pénalité qui existe toujours, son application dépend de la volonté gouvernementale auquel l'article 28 de la loi du 3 août 1926 a donné le pouvoir de fixer par décret la date à partir de laquelle devra jouer la majoration.

tré, le plus souvent cette initiative. C'est un acte d'importance. Et il est non moins important que le conseil municipal soit appelé à donner son avis sur les demandes d'avances et de subventions, et à établir entre les lotissements l'ordre d'urgence des travaux d'aménagement.

Le rôle financier de la commune est plus modeste. Les budgets des communes à lotissements ne sont point, en général, cousus d'or, et c'est pourquoi le cadeau communal ne peut être qu'un don facultatif. Nous sommes ici en pleine générosité; mais il va de soi que toutes les fois qu'elle en aura la possibilité, la commune sera moralement tenue à faire ce geste. Ajoutons bien vite que, depuis l'application de la loi, les communes intéressées n'ont pas manqué très libéralement de l'accomplir.

En quoi consiste donc cette participation de la commune ? Elle peut revêtir trois formes qu'il nous suffira sans plus d'indiquer. Ou bien le conseil municipal allouera à l'association syndicale une subvention, celle-ci ne diminuant en rien, d'ailleurs, le montant de la subvention de l'Etat, — ou bien encore il fera l'avance à l'association des frais de constitution du dossier qui devra être joint à l'appui de la demande de prêt et de subvention — ou bien, enfin, il pourra donner, comme le permet l'article 43 du Règlement du 11 avril, la caution totale ou partielle de la commune du versement régulier des annuités de remboursement, cette garantie ne devant jouer bien entendu, qu'en cas de défaillance des associés.

CHAPITRE V

L'ŒUVRE TECHNIQUE

Nous voici au dernier acte, le plus tangible, pourrait-on dire, celui de l'exécution des travaux. Lotis, département, Etat, commune, tour à tour, à des degrés divers ont associé leurs collaborations. L'armature est prête, et tandis que s'achève ainsi la phase spécialement administrative de l'application de la loi du 15 mars 1928, commence la phase technique, celle qui mettra plus particulièrement en scène les artisans de l'aménagement des lotissements défectueux, l'ingénieur et l'entrepreneur.

C'est elle qui doit, maintenant, retenir notre attention.

I

LA NATURE DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT ET LEUR ORDRE D'URGENCE

« Assurer l'exécution des travaux nécessaires pour placer ces lotissements dans les mêmes conditions de viabilité, d'assainissement et d'hygiène que les agglomérations voisines de même importance », nous savons que c'est en ces termes assez vagues que l'article 1^{er} de la loi du 15 mars 1928 trace la besogne des techniciens.

Deux articles du règlement du 11 avril prennent heureusement soin de nous renseigner sur ce que celle-ci doit être, en quantité et en qualité. « Ces travaux, précise l'article 60, comprennent la mise en état de viabilité, les opérations de drainage et d'assainissement, l'adduction d'eau, l'évacuation des eaux usées, la pose des canalisations de gaz et des distributions d'énergie électrique, ainsi que l'installation des appareils d'éclairage publics, sous réserve quant à cette dernière catégorie de travaux, des obligations des concessionnaires et de l'explication de l'article 9 de la loi du 15 mars 1928 ». Nous verrons, dans notre dernier chapitre, quel mode de récupération sur les compagnies concessionnaires, est imaginé par cet article au profit des associations syndicales.

Quant à la qualité des travaux de viabilité, elle nous est fournie par une comparaison: « les voies aménagées sur les lotissements, dispose l'article 4, à l'aide de subventions ou d'avances doivent être ouvertes à la circulation publique et satisfaire aux conditions prescrites pour le classement dans la voirie urbaine ».

Tout cet ensemble de réalisations constitue aujourd'hui l'équipement normal d'un lieu destiné à l'habitation. Elles apparaissent, en l'occurrence, comme le programme minimum de ce qui doit être envisagé par l'association syndicale des lotis, pour que celle-ci puisse prétendre au bénéfice des avantages de la loi Sarraut. Mais ce programme minimum est en même temps un programme-limite, en ce sens que prêts et subventions ne sauraient servir à couvrir des dépenses occasionnées par des travaux plus complets que ceux jugés nécessaires pour assurer l'aménagement du lotissement.

Que l'énumération de l'article 60 soit, en effet, limitative, cela ne saurait faire aucun doute, et la jurisprudence du ministère de l'Intérieur l'entend bien ainsi, d'une manière qui ne laisse pas, d'ailleurs, d'être un peu rigoureuse. On peut admettre que c'est avec ses propres ressources qu'une association syndicale devrait supporter les frais d'acquisition des terrains nécessaires

pour porter, le cas échéant, les voies du lotissement à la largeur prévue pour leur classement ultérieur dans la voirie urbaine; on peut admettre que c'est également avec ses ressources propres qu'une association devrait acquérir le sol de ces voies, dans le cas où le lotisseur en aurait gardé la propriété.

Mais que décider s'il fallait, par exemple, consolider le sous-sol d'un lotissement établi sur une ancienne carrière ? Les travaux de consolidation devraient-ils être pris ou non en considération pour le calcul du prêt et de la subvention ? La jurisprudence ministérielle pencherait pour la négative. Nous sommes là, cependant, en présence d'un de ces cas-types d'opportunité, que l'application de notre loi fait de temps à autre surgir, et qu'il y a intérêt, semble-t-il, même au prix d'un effort exceptionnel, à aborder avec libéralisme. Au surplus, opportunité devient tout de suite, en l'espèce, synonyme de sécurité et d'équité.

Un lotissement n'est pas une terre isolée, séparée par un fossé profond des autres terres d'alentour. L'aménager, ce n'est donc pas seulement le rendre habitable en soi, c'est aussi le souder à l'appareil circulatoire de la commune dont il dépend. Or, si cet autre principe est également formel — à savoir que les travaux d'aménagement sont des travaux à exécuter à l'intérieur même du lotissement — il est non moins évident que ces travaux ne pourront être utilement entrepris, ceux d'assainissement notamment, que si les voies communales sur lesquelles va déboucher le lotissement ont été elles-mêmes au préalable aménagées. Et c'est ainsi que se pose à nous la question des travaux de raccordement.

Elle n'a pas manqué d'être soulevée à la Chambre, pendant la discussion de la loi. M. Reibel s'attacha, en effet, à montrer que, pour améliorer les voies urbaines desservant les lotissements, les communes risquaient d'être entraînées à des sacrifices hors de proportion avec leurs possibilités budgétaires et il déposa un amendement tendant à faire bénéficier les communes, comme

les lotis, des avantages de la future loi pour l'exécution des travaux qui incomberaient à ces collectivités par suite de l'aménagement des lotissements. L'amendement était judicieux; mais, tout en le reconnaissant volontiers, président de la Commission de l'administration générale et ministre ne purent que l'écarter. Il convenait de ne pas toucher « à la réserve des lotis », c'est-à-dire, sous prétexte d'améliorer des voies communales conduisant aux lotissements, augmenter les difficultés financières de l'aménagement des lotissements eux-mêmes. Tout au plus fut-il promis que les devis de travaux présentés par les associations syndicales seraient examinés avec une grande largeur de vues et qu'on pourrait y laisser figurer, le cas échéant, les travaux de raccordement immédiatement nécessaires (1).

Mais il était à craindre que, dans la hâte des lotis à user de la loi Sarraut, départements et Etat fussent subitement saisis d'innombrables demandes d'avances et de subventions. Nous avons souligné déjà qu'afin de ménager les ressources budgétaires en même temps que la puissance de travail des entreprises, et aussi pour éviter une hausse exagérée des prix, on avait estimé que les travaux d'aménagement des lotissements défectueux devaient être échelonnés sur une période de dix années.

L'établissement d'un double ordre d'urgence s'imposait donc entre ces travaux, et dans la commune et dans le département. L'article 70 du règlement du 11 avril nous renseigne sur ce qu'il faut entendre par là : « Chacun de ces ordres d'urgence, précise-t-il, est fixé en tenant compte notamment de l'état matériel des lotissements, de leur population, de leur situation topographique, de la possibilité de grouper une certaine masse de travaux. » Rappelons simplement que l'ordre d'urgence communal est établi, sur la proposition du maire, par le conseil municipal dans un délai imparti par le préfet. Passé ce délai, c'est ce dernier qui fixerait l'ordre d'ur-

(1) Cf. Chambre, séance du 10 fév. 1928, *J. O.* du 11.

gence communal. Quant à l'ordre d'urgence départemental, il est établi par le conseil général et, dans la Seine, par la Caisse départementale, sur la proposition du préfet, et après avis de la commission départementale d'aménagement et d'extension.

Les ordres d'urgence ainsi déterminés sont communiqués à titre de renseignements à la Commission du Ministère de l'Intérieur, chargée de répartir les subventions de l'Etat.

II

L'ŒUVRE DES TECHNICIENS

Tandis que les lois des 21 juin 1865-22 décembre 1888 laissent à l'association syndicale toute latitude dans le choix des techniciens, chargés de mettre au point les projets et de surveiller les travaux, l'article 45 du règlement du 11 avril 1928 décide que « le règlement de la caisse départementale détermine, pour les lotissements défectueux qui doivent être aménagés au moyen d'avances... les modalités d'étude des projets, d'exécution et de contrôle des travaux, les conditions dans lesquelles doit être assuré l'entretien de ces travaux (1) ».

(1) C'est ainsi que, dans la Seine, tous les travaux à exécuter à l'aide d'un prêt de la Caisse départementale avaient été tout d'abord confiés pour l'étude, la préparation et la rédaction des projets et marchés, la surveillance de l'exécution, la réception et le règlement des travaux aux ingénieurs du service ordinaire et vicinal du département. Mais le préfet de la Seine, par un Arrêté du 7 mars 1930, vient de créer un « service technique de contrôle et de coordination des opérations d'aménagement des lotissements défectueux », et de décider que « la direction technique du nouveau service sera assurée par un ingénieur en chef appartenant aux cadres de la Direction générale des Travaux de Paris », assisté d'ingénieurs des Travaux publics de l'Etat. En tout état de cause d'ailleurs, qu'il s'agisse de l'ancien ou du nouveau régime, ce ne serait qu'à titre exceptionnel, que le Conseil d'Administration de la Caisse pourrait autoriser d'autres hommes de l'art à se charger de ce soin. Le régime adopté en Seine-et-Oise est assurément plus souple : la

L'association syndicale, dans le système de la loi Sarraut, ne jouit donc plus en matière technique que d'une liberté surveillée. Contre cette dérogation au droit commun, certains groupements de mal-lotis, apparentés aux partis extrêmes, ont élevé des protestations qui n'étaient guère justifiées et qui, à la vérité, n'ont pas porté. Nous sommes dans un domaine où la fantaisie individuelle n'a eu que trop de facilités à s'exercer, aux dépens des intéressés eux-mêmes. L'association syndicale recouvrerait, d'ailleurs, sa pleine liberté d'action dans le cas où, renonçant à demander un prêt du département, elle se contenterait de solliciter une subvention de l'Etat (1).

1° *L'exécution des travaux.* — Ici encore, la capacité des associations syndicales formées en vue de l'aménagement des lotissements est plus restreinte que celle des autres associations qui, en dehors de toute autorisation, peuvent traiter avec les entrepreneurs, soit par voie d'adjudication, soit par voie de marché de gré à gré.

Le principe posé par l'article 74 du Règlement du 11 avril est formel: « Tous les travaux faisant l'objet d'une subvention et d'un prêt sont mis en adjudication publique. » Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un aménagement poursuivi par un organisme privé et destiné avant tout à l'usage de ses membres, nous sommes en présence, en raison du procédé utilisé qui aura l'avantage en l'occurrence d'accumuler les garanties, d'une véritable opération de travail public. Opération qui comporte dès lors

préparation, la surveillance de l'exécution et la réception des travaux peuvent être confiées soit à l'ingénieur-voyer de la commune, soit à un homme de l'art désigné par le maire et agréé par la caisse. Dans la Seine-et-Marne, ce contrôle technique a été confié aux ingénieurs des Ponts-et-Chaussées.

(1) L'art. 60 du Règl. du 11 avril a fixé les limites dans lesquelles doivent être compris les honoraires des techniciens : 4 % sur les premiers 100.000 fr.; 2 % sur le surplus. Ce tarif doit être appliqué sur le chiffre total de la dépense réelle, quel que soit le lotissement des travaux ou leur durée. Le pourcentage de 4 % sur les premiers 100.000 fr. ne saurait, d'autre part, jouer qu'une fois pour l'ensemble des travaux effectués par l'Association syndicale.

le recours au formalisme précis de l'ordonnance du 14 novembre 1837 : un arrêté préfectoral doit fixer, pour l'ensemble du département, les clauses et conditions générales du cahier des charges de l'adjudication de ces travaux d'aménagement; des cautionnements sont demandés aux adjudicataires; l'avis de l'adjudication doit être publié; les soumissions doivent être remises cachetées en séance publique et les opérations de l'adjudication approuvées par le préfet, lequel pourrait d'ailleurs se faire représenter à la séance. Ajoutons que le bureau d'adjudication doit comprendre, en dehors du président — qui sera, soit le représentant du préfet, soit le directeur de l'association — deux syndics délégués à cet effet par le syndicat.

Mais ce principe admet des exceptions. Le préfet peut autoriser les associations à passer des marchés de gré à gré, et il a même, à la différence de ce qui se passe en matière de travaux communaux, la faculté d'accorder cette autorisation quelle que soit l'importance du marché.

Les premiers coups de pioche donnés, les travaux d'aménagement du lotissement vont être soumis au contrôle permanent du préfet. « Le Contrôle technique des travaux, précise l'article 73 du Règlement du 11 avril, est assuré par le service désigné par le conseil général... Le chef de ce service peut, toutes les fois qu'il le juge utile, ou qu'il en a été requis par le préfet, se rendre sur place, ou déléguer ses représentants pour contrôler l'exécution des travaux. » C'est également lui qui vise les certificats administratifs nécessaires au paiement des emprunts ou des subventions.

2° *L'entretien des travaux.* — L'effort d'aménagement ne saurait sans doute être tenu pour terminé, en même temps que s'achèvent les travaux dont nous venons de parler. C'est alors en effet, que se pose le problème de leur entretien.

Comment le résoudre ? L'article 45 du règlement du 11 avril se borne à stipuler que « le règlement de la caisse

départementale détermine, pour les lotissements qui doivent être aménagés au moyen d'avances... les conditions dans lesquelles doit être assuré l'entretien de ces travaux ». Les règlements de certaines caisses, celles de la Seine et de la Seine-et-Oise en particulier, ont très opportunément subordonné l'attribution des prêts à la faculté laissée aux communes, soit de classer dans la voirie urbaine les voies des lotissements à mettre en état de viabilité et d'assainissement, les associations syndicales s'engageant à céder gratuitement l'assiette de ces voies, soit d'être subrogées dans les droits et actions des associations, c'est-à-dire d'assurer elles-mêmes l'entretien des voies, moyennant le versement dans la caisse municipale de taxes recouvrées sur les associés et représentant le montant de la dépense occasionnée par cet entretien.

CHAPITRE VI

LES RÉCUPÉRATIONS

Nous avons toujours raisonné comme si l'aménagement des lotissements défectueux n'incombait qu'aux intéressés eux-mêmes et à la collectivité venue à leur secours. Une telle vue du problème eût été par trop simpliste et, dans cette affaire où, comme nous l'avons montré, ce qui a fait l'enrichissement des uns, les lotisseurs, a fait la misère des autres, les lotis, il convenait que le législateur trouvât une solution de justice, c'est-à-dire imaginât contre les bénéficiaires insuffisamment scrupuleux de la situation, une procédure de récupération des sommes engagées pour l'exécution des travaux d'aménagement.

C'est cette procédure qu'a organisée l'article 11 de la loi du 15 mars 1928, et dont nous devons maintenant, pour finir, tracer les grandes lignes.

I

LA RÉCUPÉRATION SUR LE LOTISSEUR

La loi Sarraut s'approprie les actions du droit commun et celles de la loi du 19 juillet 1924. L'article 11 est, sur ce point, aussi formel que possible, et il en résulte

que le lotisseur peut être poursuivi dans le cas où il s'est engagé envers les acquéreurs ou locataires à exécuter les travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement du lotissement, comme dans le cas aussi où, sans y avoir été autorisé, il a mis en vente ou en location des parcelles de son lotissement avant d'y avoir effectué les travaux nécessaires. Dans cette dernière hypothèse, d'ailleurs, et conformément aux dispositions de la loi de 1924, ce n'est pas seulement l'acquéreur ou le locataire qui peut agir, c'est encore la commune ou le département.

Jusqu'ici, donc, rien de nouveau. Mais ces armes forgées par des textes antérieurs eussent peut-être risqué d'être insuffisantes.

La solution radicale consistait-elle à déclarer rompus tous les contrats de lotissements antérieurs à la loi du 19 juillet 1924 ? Était-il opportun d'aller aussi loin dans l'action contre le lotisseur de mauvaise foi ? Cette thèse, qu'au cours de la discussion de la loi, crut devoir présenter M. Clamamus, ne fut pas admise. Commission et Gouvernement furent d'accord pour s'opposer à la révision des contrats. Un lien juridique certain unissait le vendeur et l'acquéreur, le lotisseur et le loti : une loi ne pouvait le dénouer brutalement sans mettre en péril pour l'avenir la stabilité même des conventions entre particuliers. D'autre part, pratiquement, rendre au lotisseur son terrain et, par contre-coup, en évincer le loti, c'était ajouter encore aux difficultés matérielles que celui-ci rencontrait pour se découvrir un logement.

Valait-il mieux, comme le suggéra M. le député Chabrun, admettre une sorte de responsabilité forfaitaire du lotisseur, en la fixant au chiffre de 25 p. 100 de ses bénéfices ? L'amendement fut, là encore, repoussé. Le rapporteur, M. Aubriot, n'eut pas de peine à souligner que ce serait faire la part trop belle aux mauvais lotisseurs, et le ministre, M. Sarraut, que c'était à la justice qu'il appartenait de faire la discrimination entre le bon et le mauvais lotisseur.

Une formule large et simple s'imposait, celle justement du projet gouvernemental : le lotisseur pouvait et devait être mis en cause pour une responsabilité pouvant être totale, non pas à titre de faute, mais à titre d'obligation juridique. On l'adopta; mais, comme le terme « le lotisseur » ainsi isolé, pouvait prêter à confusion et circonscrire injustement la portée de la récupération, on ajouta, à la demande de M. Dalimier, les mots : « le vendeur, le bailleur et les intermédiaires ». D'autre part, il fut bien entendu, qu'aucun recours ne saurait être exercé contre les sociétés d'épargne. L'article 11 *in fine* prit la précaution de le dire expressément.

Cet article va poser le triple principe que le lotisseur responsable peut être actionné par l'association syndicale des lotis ou, à son défaut, par le préfet, — que les sommes récupérées ou économisées sont réparties entre les participants aux dépenses au prorata de leur participation, — et qu'une procédure de conciliation est engagée avant d'entamer la poursuite. La loi du 15 mars 1928 ne crée donc pas à proprement parler d'action nouvelle contre le lotisseur; elle assouplit seulement les conditions d'exercice des recours existants.

1° *La double Action: syndicale et préfectorale.* — Antérieurement à la loi Sarraut, les lotis se trouvaient, en effet, dans cette situation paradoxale de ne pouvoir en fait, faute de ressources suffisantes, faire valoir leurs droits contre les lotisseurs.

Il fallait ainsi qu'à l'individu isolé, impuissant, pût se substituer soit le groupe des lotis représenté par l'association syndicale, soit au besoin l'autorité publique, mieux armée encore et en même temps plus impartiale, représentée par le préfet. Il fallait, en d'autres termes, et c'est ce que le législateur a rendu possible, que l'action de récupération contre le lotisseur dans l'hypothèse, cela va de soi, d'un lotissement défectueux tombant sous le coup de la loi du 15 mars 1928, pût être déclenchée de trois côtés différents, par le loti lui-même qui continue, sans aucun doute, ainsi qu'il ressort de la discussion de

la loi, de garder son action individuelle, par l'association syndicale et, enfin, si celle-ci demeure inactive, par le préfet.

A moins que les statuts de l'association n'aient confié cette attribution à l'assemblée générale, c'est au syndicat qu'il appartient de statuer sur le recours à intenter contre le lotisseur. Le syndicat agira *proprio motu*, ou sur l'invitation du préfet, lorsque ce dernier sera d'avis que la responsabilité du lotisseur doit être mise en cause. S'il a pris lui-même l'initiative de la poursuite et s'il estime qu'il y a urgence, il n'est pas douteux qu'il pourra, selon le droit commun, saisir immédiatement le juge des référés et lui demander la désignation d'un expert. Il pourra de même, avant d'exercer son action, demander au préfet de réunir le comité de conciliation prévu par l'article 11.

Notons, en effet, que la loi du 15 mars 1928 laisse en l'occurrence l'association syndicale entièrement maîtresse de sa décision, libre, par conséquent, d'agir ou de ne pas agir. Le syndicat a toute latitude pour décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre le lotisseur, pour des raisons qu'il devra, d'ailleurs, mentionner dans sa délibération. Il peut tout aussi bien, et quoique la responsabilité du lotisseur lui apparaisse comme certaine, refuser d'user de l'action que lui donne la loi, préférant la voir plutôt exercée par le préfet (1).

Mais la liberté d'appréciation du préfet n'est pas moins grande. Il poursuivra ou ne poursuivra pas, selon l'examen qu'il aura fait faire du dossier, et quel que soit l'avis de l'association syndicale. S'il décide de poursuivre, il aura comme le syndicat, et d'une manière plus certaine encore puisque l'article 82 du Règlement du 11

(1) Il pourra aussi arriver que le syndicat, malgré l'invitation du préfet, ne prenne aucune décision. La loi n'a pas fixé le délai à l'expiration duquel le préfet pourrait, dans ce cas, agir. Il semble dès lors qu'il appartiendrait à ce dernier d'impartir lui-même au syndicat un délai suffisant pour délibérer, après quoi il aurait toute latitude pour exercer, en dehors de l'avis du syndicat, l'action que lui donne la loi.

avril le lui permet formellement, la possibilité d'aller tout de suite, s'il le juge nécessaire, devant le juge des référés et de demander la désignation d'un expert. Il aura également celle, avant toute instance, de réunir le comité de conciliation.

2° *Le Comité de conciliation.* — Cette nouveauté, due à la loi du 15 mars 1928, procède d'une idée d'apaisement très heureuse. Même admise par le juge, même très largement chiffrée par lui, la récupération par la voie judiciaire est une solution d'une lenteur extrême. Malgré la position prise par l'autorité administrative au regard de la responsabilité du lotisseur, celle-ci restera trop longtemps indéterminée.

Un mauvais arrangement vaut parfois mieux qu'un bon procès, le vieux dicton va trouver ici un large champ d'application, en permettant aux parties en cause — association syndicale ou préfet d'un côté, et lotisseur de l'autre (1) — d'arriver assez aisément avec quelque bonne volonté réciproque à une transaction. Non pas que le Comité de conciliation fera à sa manière office de juridiction. Le saisir d'un différend, qui doit avoir son dénouement normal à la barre du tribunal, ne signifie pas qu'il décidera en forme souveraine du point de savoir qui, dans ce différend, a tort ou raison. C'est un moyen d'entente préalable dont on a la ressource d'user, un temps de réflexion qu'on se donne avant d'ouvrir les hostilités. Le président de la Commission de l'Administration générale n'a pas manqué de le préciser à la Chambre: « La conciliation, a-t-il dit, n'a pas, je le répète, pour but d'empêcher un recours, mais de savoir si le lotisseur est décidé à éviter un procès qui peut être long et coûteux (2). »

(1) La réunion du Comité de conciliation ne saurait être, en effet, provoquée dans le cas où le recours serait formé individuellement par un loti. Cela résulte très nettement d'une déclaration du président de la Commission de l'Administration générale de la Chambre.

(2) Cf. Chambre, séance du 10 fév. 1928, *J. O.* du 11.

Comment fonctionne le Comité de conciliation ? Composé de huit membres (1), il tient ses séances à la préfecture sous la présidence du préfet ou de son représentant. Il ne peut valablement siéger que si cinq membres au moins sont présents, et, en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Il se réunit sur la convocation du préfet.

« Si les parties ne se représentent pas, dispose l'article 80 du Règlement du 11 avril, leur défaut de comparution est mentionné au procès-verbal. Si elles se présentent et selon que le Comité parvient ou ne parvient pas à réaliser la conciliation, il est dressé procès-verbal de cette conciliation ou du défaut de conciliation. » Procédure par conséquent fort simple, mais qui pouvait, si l'on n'y avait pris garde, présenter un danger. Lorsque le préfet juge à propos de réunir le Comité de conciliation, l'exercice de l'action contre le lotisseur se trouve d'autant retardé, pour peu surtout que les discussions devant le Comité se prolongent pendant un certain temps. N'y avait-il point là une embûche pour les lotis ? N'était-il pas à craindre que la prescription ne se trouvât acquise pendant que se poursuivraient ces conversations ? A cette question d'un intérêt essentiel, posée par M. Ernest Lafont au cours de la discussion de la loi, la Chambre répondit en insérant dans l'article 11 cette disposition qui dissipe toute inquiétude : « Toutes prescriptions sont interrompues par la réunion du Comité de conciliation. »

3° *Les conséquences de la Récupération.* — Que les parties soient parvenues à se mettre d'accord devant le Comité de conciliation ou qu'au contraire, elles aient dû

(1) Cf. sur la composition du Comité, l'art. 77 du Règl. du 11 avril. Ces huit membres comprenant un conseiller général, désigné par le Conseil général chaque année au début de la première session ordinaire, un maire, un membre d'une Association syndicale, un lotisseur, enfin quatre personnes qualifiées en raison de leurs connaissances spéciales en la matière. Les membres du Comité autres que le conseiller général sont nommés pour un an par le préfet; leurs fonctions sont renouvelables.

porter en justice leur différend, le lotisseur, si sa responsabilité a été établie, sera tenu soit à exécuter lui-même tout ou partie des travaux d'aménagement, soit à rembourser tout ou partie des dépenses occasionnées par ces travaux.

Dans l'hypothèse où il serait condamné à effectuer l'intégralité des travaux, avances et subventions accordées, devenues inutiles, ne seraient bien entendu plus versées. Si sa condamnation se bornait à une exécution partielle des travaux, avances et subventions subiraient une réduction proportionnelle.

Le plus souvent, dans la pratique, le lotisseur s'engagera ou sera judiciairement obligé à payer une certaine somme, de telle sorte qu'en définitive, sa participation à l'aménagement du lotissement se présentera sous la forme d'un remboursement total ou partiel des dépenses engagées. « Les sommes ainsi récupérées ou économisées, stipule l'article 11, seront réparties entre l'Etat, la caisse départementale, les associations syndicales et, le cas échéant, la commune, proportionnellement à leur participation dans la dépense (1) ».

(1) A côté de la récupération sur le lotisseur, instituée par l'article 11, la loi du 13 mars 1928 a prévu, par ses articles 10 et 13, trois sortes de récupérations partielles auxquelles, dans les pages qui précèdent, nous avons eu l'occasion de faire allusion et qu'il convient ici de rappeler. L'article 10 prévoit le cas du lotisseur encore propriétaire de lots, et le cas d'acquéreurs de plus de quatre lots dans le lotissement. L'article 13 vise l'hypothèse de lots vendus avant l'expiration du délai de dix ans à dater de la constitution de l'Association syndicale. Ces deux articles sont d'ailleurs d'une compréhension facile. *Article 10* : « Les lotisseurs encore propriétaires de lots dans un lotissement bénéficiant de subventions et d'avances seront tenus au remboursement de la part de subventions et d'avances afférentes à ces lots. Il en sera de même pour les acquéreurs pères d'un nombre d'enfants égal ou supérieur au nombre de lots acquis, sous la réserve que la superficie totale de ces lots ne dépassera pas 2.000 mètres carrés ». *Article 13* : « Tout transfert de propriété, dans un délai de dix ans à dater de la constitution de l'Association syndicale, à titre onéreux, d'immeubles bâtis ou non bâtis, compris dans un lotissement dont les acquéreurs constitués en Association syndicale auront exécuté l'aménagement du lotissement à l'aide d'avances de la Caisse, donnera éventuellement

II

LA RÉCUPÉRATION SUR LES CONCESSIONNAIRES DE SERVICES PUBLICS

Nous savons que les travaux entrepris pour réaliser l'aménagement des lotissements défectueux comportent, en particulier, la pose de canalisations d'eau, de gaz et d'électricité, et l'installation des appareils d'éclairage public. Il s'agit là sans doute de travaux exécutés sur des voies privées, grâce aux avantages consentis par la loi du 15 mars 1928. Mais ces voies privées ne sont-elles pas destinées à être incorporées tôt ou tard dans la voirie communale ? D'autre part, dans l'hypothèse prévue qui leur est la plus favorable, c'est-à-dire lorsque la subvention de l'Etat atteindra 50 p. 100 du montant de la dépense, les lotis restent assujettis pour une part encore appréciable aux frais de l'aménagement. Aurait-il été, dans ces conditions, équitable que les compagnies concessionnaires des services d'eau, de gaz et d'électricité pussent esquiver toute participation dans ces charges, alors qu'elles se trouvent tenues, par leur cahier des charges, à assurer l'extension sur les voies publiques de la commune des canalisations d'eau, de gaz et d'électricité ?

L'article 9 de la loi Sarraut a prévu sur ces compagnies une récupération au profit de l'Etat, de la caisse départementale, des associations syndicales et, le cas échéant, de la commune, proportionnellement à l'effort accompli par chacune de ces collectivités. Mais il a ima-

lien, au profit de l'Association syndicale, à la récupération du montant de la partie du prêt restant à la charge du lot ainsi transféré. Les sommes ainsi récupérées seront versées à la caisse d'aménagements des lotissements. Il sera tenu compte, dans le calcul des subventions de l'Etat, des remboursements ainsi effectués par anticipation. »

giné une récupération sous forme d'amortissement. Les compagnies n'ont pas à verser immédiatement, en une seule fois, le montant de la part de dépense qui leur incombe. Elles versent, entre les mains du receveur de l'association syndicale, une contribution annuelle, fixée forfaitairement à 6 % du montant des sommes dues par les usagers.

Cette disposition, d'ailleurs, a soulevé des critiques. M. André Mottu, député de Seine-et-Oise, dans une proposition de loi déposée le 26 décembre 1929, a mis en relief un inconvénient du système, qui paraît avoir échappé aux auteurs de la loi. « Au taux de 6 % sus-indiqué, écrit-il dans l'exposé des motifs de sa proposition, l'amortissement de la dépense prévue au devis exigera de cent-dix à cent-vingt ans. Or, les associations syndicales ne sont pas perpétuelles, elles sont appelées à disparaître dans un délai relativement court... Comment les receveurs des associations syndicales pourront-ils répartir entre les adhérents les sommes, en général peu élevées, leur revenant ? ». La question méritait d'être posée. Pour la résoudre, M. Mottu suggère que les avances faites aux compagnies concessionnaires en vue de l'exécution de travaux d'extension de canalisations d'eau, de gaz et d'électricité dans les lotissements défec-tueux, portent intérêt à 3 % et soient remboursables dans un délai maximum de trente années.

III

LA RÉCUPÉRATION SUR LE LOTI

Ce titre, qui renverse en quelque sorte la conception que nous avons de la position respective du lotisseur et du loti, ne saurait à première vue manquer d'étonner. Une menace, cependant, s'est dessinée contre les « mal-lotis », et il nous semble opportun ici d'en dire un mot.

Certains lotisseurs, estimant avoir cédé à un prix trop

bon marché les parcelles de terrain dont ils étaient propriétaires, en comparaison de la plus-value prise rapidement par des terrains environnants, auraient cru devoir invoquer le bénéfice des dispositions de l'article 1674 du Code civil en vue d'obtenir la rescision de ces ventes, et des procédures dans ce sens auraient été engagées.

Sans doute, en donnant à un vendeur, lésé de plus de sept douzièmes dans le prix de l'immeuble qu'il a cédé, le droit de demander la rescision de la vente, la loi a voulu protéger ce vendeur contre lui-même, et empêcher que, poussé par un impérieux besoin d'argent, pressé par ses créanciers, il en soit réduit à se débarrasser à vil prix de son patrimoine immobilier. Mais, si tel est bien le caractère fondamental de l'action en rescision de reposer sur la présomption d'une contrainte subie par le vendeur, sur un vice présumé de son consentement, il ne saurait en être de même dans le cas particulier d'un lotisseur, vendeur d'un type assurément spécial, dont le moins qu'on puisse dire est qu'il se trouve entièrement maître de sa détermination, à l'instant où il s'engage à céder une parcelle de son terrain.

Bien plus, s'il fallait en équité définir quelles sont, à cet instant précis, les possibilités contractuelles du lotisseur et du loti, on serait tout naturellement tenté d'opposer à l'importance du premier la faiblesse, si ce n'est le quasi-dénûment du second, et, par un renversement des conditions mises à l'exercice de l'action en rescision, de considérer qu'il serait plus juste la plupart du temps que celle-ci appartînt à l'acquéreur plutôt qu'au vendeur.

C'est assurément avec beaucoup de raison que l'article 39 de la loi de Finances du 13 juillet 1925 a assimilé à un commerçant, en l'assujettissant comme tel à l'impôt sur le chiffre d'affaires ainsi qu'à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, le lotisseur marchand de biens (comme nous l'avons dit déjà, c'est le cas de la grande majorité des lotisseurs d'être ainsi des mar-

chands de biens), qui achète habituellement en son nom des terrains dont il devient propriétaire en vue de les revendre par lots. Peut-on légitimement comparer la situation de ce commerçant, vendeur de lots de terrains, à la situation d'un propriétaire ordinaire qui, à la suite d'une gêne momentanée, en arrive à céder son bien pour un prix dérisoire ?

Un acte de commerce implique une pensée de spéculation, qui ne se rencontre pas, ou qui ne se rencontre qu'exceptionnellement dans un acte civil. Or, la spéculation, comme la langue d'Esope, est tout à la fois la meilleure et la pire des choses. Elle se traduit, en cas de réussite, par les bénéfices dont certains peuvent être considérables; mais elle risque aussi d'aboutir à un échec, entraînant des pertes sérieuses pour le spéculateur. Un commerçant doit tenir compte de cette part d'aléas, inhérente aux transactions du commerce.

On objectera sans doute — c'est un point qui vaut d'être tout spécialement signalé — qu'à l'époque où la loi de finances du 13 juillet 1925 a fait du lotisseur un commerçant, la question des lotissements avait déjà fait l'objet de la réglementation précise de la loi du 19 juillet 1924, protectrice des droits des « lotis ». On en profitera dès lors pour déduire que si, à la rigueur, l'action en rescision ne saurait être exercée par le lotisseur d'avant la loi du 19 juillet 1924, lotisseur dont le désir de spéculation a souvent dépassé les limites permises, le lotisseur postérieur à cette loi, obligé par celle-ci à céder un terrain préalablement aménagé par ses soins, est fondé, se trouvant cette fois à égalité de position avec le « loti », dont les intérêts sont désormais garantis par les exigences des pouvoirs publics, à intenter l'action, s'il s'estime lésé de plus de sept douzièmes dans le prix de la vente.

Mais ce n'est là, à y regarder de près, qu'une pétition de principe. Cette distinction faite entre les lotisseurs, quelle que soit sa subtilité, ne résiste pas devant l'évidence des faits. Dans un cas comme dans l'autre, il y a eu acte de commerce. Dans le second cas même, ce carac-

rière de commercialité est plus net, plus apparent, puisque c'est justement depuis 1923 qu'il se trouve consacré par un texte légal. D'autre part, le lotisseur, qui a dû procéder à l'aménagement du terrain qu'il se proposait de vendre par lots, a été amené à céder ceux-ci à un prix plus élevé, mieux en harmonie par conséquent, avec la plus-value déjà donnée à ces lots par les travaux d'aménagement.

Enfin, dans l'hypothèse même où l'on ferait abstraction du caractère de commercialité qui s'attache aux actes accomplis par le lotisseur, lorsque, par exemple, le propriétaire d'un terrain, acquis depuis longtemps ou recueilli par voie d'héritage, décide de « lotir » son bien afin de le vendre plus sûrement, il convient de ne pas perdre de vue que les instances en rescision ne devraient porter en définitive que sur des ventes de lots, effectuées au plus tard dans le courant de 1926. L'article 1676 du Code Civil dispose, en effet, que la demande en rescision pour cause de lésion n'est plus recevable après l'expiration de deux années, à compter du jour de la vente. Rien dans le contrat passé entre le lotisseur et le loti ne permettrait de donner à ce délai un point de départ différent. Le contrat a reçu sa perfection, le jour même où les deux parties se sont mises d'accord, l'une pour promettre, l'autre pour accepter. Aucune incertitude n'existe, ni sur la chose, ni sur le prix.

Tout au plus, comme il s'agit la plupart du temps, en raison de la pauvreté de l'acheteur, d'une vente à tempérament consentie moyennant un prix payable par mensualités ou par trimestre, peut-on considérer cette vente comme subordonnée à une condition suspensive. Mais l'existence de cette condition, ainsi que la jurisprudence vient récemment d'en décider, ne saurait empêcher la prescription de l'action en rescision de courir à compter de la conclusion de la vente (1). La jurisprudence est

(1) Cf. Arrêt de la Cour d'appel de Douai du 2 novembre 1927, *Sirey* 1927, II, 435.

pareillement formelle pour admettre, lorsque la vente a été précédée d'une promesse de vente régulière, synallagmatique, que c'est du jour de cette promesse de vente et non pas seulement du jour du contrat définitif que court la prescription.

Ainsi, le droit du lotisseur à demander la rescision apparaît-il très contestable dans le cas du lotisseur marchand de biens et, si on l'admet en faveur du lotisseur accidentel, devrait-il, selon l'article 1676 du Code civil, se limiter aux ventes survenues depuis deux années (1).

Au reste, il est vraisemblable qu'au nom de l'équité, les tribunaux appelés à connaître des instances en rescision formées par des lotisseurs débouterait ces derniers de leurs excessives prétentions. Il est même fort probable que la plupart des demandes, articulant des faits ni assez vraisemblables, ni assez graves, dans le sens où l'entend l'article 1677 du Code Civil, seraient immédiatement rejetées, sans que l'offre de preuve soit admise.

Ce serait, à la vérité, un paradoxe surprenant qu'après avoir fait ressortir, par d'habiles moyens de publicité, la plus-value que prennent rapidement, à notre époque d'intense développement urbain, les terrains formant la banlieue des grandes cités, les lotisseurs puissent par la suite invoquer cette plus-value au détriment de leurs acquéreurs. Il n'est pas mauvais, socialement, que les dupeurs soient à leur tour dupés. Nous sommes en présence d'une situation nouvelle que n'a pu prévoir notre vieux droit civil. La notion d'ordre public, qui s'attache à l'action en rescision, ne saurait servir à couvrir des abus manifestes.

(1) A moins que le lotisseur se soit arrangé pour n'accorder qu'une promesse unilatérale de vente. Dans ce cas, semble-t-il, le loti pourrait se voir menacé de la rescision pendant un délai dont abusivement resterait maître le lotisseur.

CONCLUSION

Nous voici parvenus au terme de notre étude. Nous avons exposé le mécanisme de la loi et montré ce qu'on en pouvait attendre. Il vaut ce qu'il vaut, et nous ne l'accablerons ni d'éloges excessifs ni de critiques injustes.

On se rappelle les conditions dans lesquelles la loi est née. Il lui fallait concilier la tradition juridique avec d'exceptionnelles nécessités, qui réclamaient certaines nouveautés, certaines hardiesses, et, avant tout, d'être résolues avec promptitude. Elle se devait, en outre, d'être équitable, en s'élevant suffisamment au-dessus des passions dont ses auteurs reçurent l'écho, quelque légitimes d'ailleurs que pussent être les doléances de ceux qui l'attendaient avec l'impatience que l'on sait. Il convenait, enfin, que sans rien heurter, comme une maille qui, dans une chaîne, s'ajoute à d'autres mailles, elle prît naturellement sa place parmi les minces dispositions légales qui en sont encore, dans l'arsenal de nos lois, à régir le domaine de l'urbanisme. Le succès de la loi et l'apaisement qu'on en escomptait étaient à ce prix.

Ainsi, petit à petit, dans le cadre qu'elle trace, l'aménagement des lotissements défectueux va pouvoir se poursuivre selon un rythme régulier. En quelques années — les plus optimistes pensaient qu'un délai de dix ans serait indispensable pour mener l'œuvre à bonne fin, mais les

efforts déjà accomplis permettent d'espérer qu'un moindre temps suffira pour la réaliser — de nouveaux quartiers, équipés à la moderne, surgiront là où n'existaient que d'informes damiers de peuplement. Grâce à cette besogne de transformation, des terrains déshérités, rendus habitables, bénéficieront à leur tour d'une appréciable marge de plus-value. Le temps est un régulateur incomparable. Dans ce renversement à leur profit d'une situation, créatrice à son origine de tant de misères, inspiratrice de tant d'amertumes, les lotis finiront par trouver la compensation dont gouvernement et parlement, en 1928, leur ont fait la solennelle promesse. Cette liquidation du passé, se traduisant en définitive par un actif, est un résultat dont il est assurément sage d'être satisfait.

Mais l'histoire des lotissements comporte un double enseignement.

Elle est, tout d'abord, pour ceux qui ont la charge des intérêts du pays, comme une exhortation à la prévoyance. Elle a fourni la preuve sévère que l'urbanisme, alors que change si vite et d'une manière si complète le décor de la vie, n'est plus une simple affaire d'empirisme. Le fait urbain, tel qu'il apparaît de nos jours dans sa brusquerie et dans son intensité, exige mieux qu'un banal travail d'adaptation, dont la prudente lenteur semble un anachronisme aux yeux d'une génération qui donne volontairement à ses desseins une direction réaliste. Il faut aller à sa rencontre, non plus les bras croisés, mais avec une doctrine et un outillage de textes propres à l'empêcher de se développer anarchiquement, à l'écart des principes les plus rudimentaires, les moins contestables, de l'hygiène et de l'esthétique modernes.

L'organisation rationnelle des banlieues et, entre toutes, de la vaste Banlieue parisienne, sollicite impérieusement l'action créatrice des pouvoirs publics. Nous connaissons la charmante randonnée de Ronsard et de son amie s'en allant au pas de leur pesant coche, par des chemins cahotants, jusqu'à Arcueil, but du « folastrissime voyage ». Nous avons aussi, nous offrant comme

un tableau inverse, cette touche impressionniste de Richépin, qui nous révèle un aspect désolé des alentours du Paris d'il y a un demi-siècle :

Quand juillet a roussi l'herbe des terrains vagues,
Ils ont l'air de grands lacs de rouille, dont les vagues
Portent pour immobile écume des gravats...

Visions d'un lointain passé et d'un passé récent, également inexactes aujourd'hui. Les Banlieues ne sont plus seulement des lieux de passage ou de villégiatures estivales. Elles n'ont pas davantage dans leur destin d'être le refuge des gueux ou de servir de décharge à toutes les scories des cités qu'elles entourent. Elles forment elles-mêmes, au contraire, en prolongeant ces cités au delà de leurs limites historiques, des centres où l'on s'est installé, où l'on travaille, où l'on vit, — masses humaines juxtaposées, réunies par la solidarité des intérêts et des besoins. Si un effort d'ensemble ne s'est jamais imposé avec tant d'évidence, retenons du moins qu'il n'a pas échappé, cette fois, à l'attention gouvernementale, et plaçons un espoir dans ces paroles que prononçait au Sénat le Ministre de l'Intérieur, M. Albert Sarraut, en guise de conclusion à la discussion de la loi du 15 mars 1928: « Nous avons à faire une besogne de création continue, en ce qui concerne le problème des lotissements, qui n'est que le vestibule d'un édifice plus considérable, la préface d'une oeuvre plus importante, l'extension des villes, et, en particulier, de Paris, l'aménagement de la Banlieue » .

Et, tout aussitôt, nous recueillons le deuxième avertissement de l'histoire des lotissements. Canaliser le fait urbain, sans doute; mais n'est-il pas parfois plus opportun encore de l'endiguer ? Le phénomène des lotissements défectueux n'a pas eu simplement pour cause, nous n'avons pas manqué de le souligner, la carence de notre législation. A la cadence précipitée où il s'est manifesté après la guerre, le développement des villes et

spécialement de la région parisienne eût, en tout état de cause, bousculé les plus raisonnables prévisions et rendu inopérantes les mesures les mieux établies. L'heure est-elle donc venue d'une large déconcentration démographique, d'une répartition plus harmonieuse de nos groupes urbains ? Question d'une gravité singulière que, déjà semble-t-il, les événements placent à l'ordre du jour ; question, en tout cas, d'une amplitude et d'une portée telles qu'il faudra bien, tôt ou tard, l'aborder et s'essayer hardiment à la résoudre.

Pour nous, la dégageant naturellement des constatations que nous avons faites au cours de notre étude, nous ne ferons que la poser, et la poser d'ailleurs sans a priorisme. Nous n'éprouvons plus les craintes excessives que ressentaient jadis les physiocrates en face des nombreuses agglomérations d'hommes. Nous ne pensons pas que la grande ville soit un « monstre, une violence insigne faite à la nature » (1), ni qu'il faille fixer, comme on le proposait alors, à 700.000 habitants son terme d'accroissement (2). Mais nous croyons qu'il serait peut-être d'une politique de large vue de songer, suivant une formule d'actualité, à « stabiliser » la population des cités tentaculaires. L'agglomération parisienne, limitée au département de la Seine et à quelques communes de la Seine-et-Oise, abrite aujourd'hui plus du huitième de la population française. Nous avons vu quelles difficultés en peuvent résulter sous le seul rapport du logement. Il en est d'autres qui, pour être actuellement moins perceptibles, n'en sont que plus lourdes de dangers, parce qu'il y va de l'équilibre même et de la sécurité de notre production. Nous semblons inconsciemment vivre avec cette mystique que la région parisienne est devenue l'unique pôle de l'activité nationale. N'est-ce pas admettre, dès lors, qu'elle doive indéfini-

(1) Cf. Abbé Galiani, *Dialogues sur le Commerce des Blés*, Coll. des *Economistes*, XV, page 196.

(2) Cf. Hume, *Essais sur le Commerce, sur le luxe, sur la population, etc...* Coll. des *Economistes* XIV.

ment s'étendre, et se résigner du même coup, si l'on n'y prend garde, au spectacle d'une France défigurée ?

Si le présent peut servir à éclairer et à préparer l'avenir, méditons la leçon des lotissements, et entendons-la comme un appel salutaire.

Vu: *Le Doyen,*
Membre de l'Institut,

H. BERTHÉLÉMY

Vu: *Le Président de la Thèse,*
Membre de l'Institut,

H. BERTHÉLÉMY

Vu: *Le Recteur de l'Académie de Paris,*

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- BELLET (D.) et DARVILLÉ (W.). — *Ce que doit être la Cité moderne*, 1914.
- DUGUIT. — *Les transformations du droit privé depuis le Code Napoléon*, 1912.
— *Les transformations du droit public*, 1913.
- FÉLIX (Maurice). — *Extension et aménagement des villes (étude de la loi du 14 mars 1919, 19 juillet 1924)*, 1926.
— *L'aménagement des lotissements défectueux et la loi du 15 mars 1928*. La vie communale et départementale, avril 1928 à novembre 1929.
- KAOUTCHANSKY. — *L'évolution du droit de propriété*. Revue de droit public 1929, 2.
- LAMBERT (M.-J.). — *Recherches statistiques sur le recensement de 1926 dans le département de la Seine: les conditions du logement de l'agglomération parisienne*. Journal de la Société de statistique de Paris, mars 1929.
- LAVEDAN (Pierre). — *Qu'est-ce que l'urbanisme ? Introduction à l'histoire de l'urbanisme*, 1926.
- LE CORBUSIER. — *Urbanisme*, 1925.
- MINVIELLE (Géo). — *Traité pratique des lotissements*, 1928.
- POLTI (Maurice). — *Traité théorique et pratique sur les lotissements*, 1926.
— *L'aménagement des lotissements défectueux*, 1928.
- RISLER (Georges). — *Les plans d'aménagement et d'extension des villes*, Musée social, doc. 1912.
- ROUILLY (P.). — *Les lotissements*, 1924.
- SIREY. — *Recueil 1928, Lois annotées*, p. 1793 et suiv. (Texte de la loi du 15 mars 1928 et commentaires.)

SIREY. — *Recueil 1928, Lois annotées*, p. 1795 et suiv. (Texte de la loi du 15 mars 1928 et du règlement du 11 avril, des lois des 21 juin 1865, 22 juillet 1912 et des 14 mars 1919, 19 juillet 1924).

— *Code pratique des lotissements et des associations syndicales*, 1^{er} supplément, 1929. (Texte des arrêtés, circulaires et lettre ministérielle concernant l'application de la loi du 15 mars 1928.)

TOUZÉ (Eugène). — *Les plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes et la loi du 14 mars 1919, 1924.*

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

URBANISME ET LOTISSEMENTS

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

	Pages.
I. — Description d'un lotissement « défectueux ». — Spontanéité et nouveauté du phénomène, en marge de l'évolution urbanistique. — Pouvait-il être mieux senti ?	3
II. — Extension des villes et aménagement des espaces libres : les propositions de loi d'avant-guerre. — Une circulaire d'Hausmann. — Le droit de propriété et l'hygiène des voies privées. — Le libéralisme administratif favorise la spéculation foncière. — L'incomparable position du lotisseur-marchand de biens. — Insuffisance de la loi du 14 mars 1919	8
III. — La loi du 19 juillet 1924 fixe le statut des lotissements. — Saturation des villes, cause majeure des lotissements. — L'irrésistible attirance de l'« aimant-ville-campagne ». — Une consolation et une preuve : les lotissements berlinois	15

CHAPITRE II

PRÉFACE A LA LOI DU 15 MARS 1928

I. — La loi du 19 juillet 1924 ne s'occupe pas des lotissements « défectueux ». — Risque de malentendu social. — Proposition de loi Clamamus (novembre 1924). — Projet de loi gouvernemental (mars 1926). — Nouvelle proposition Clamamus (juillet 1926).	21
---	----

	Pages.
II. — Les initiatives du Conseil général de la Seine, en l'absence d'un texte légal : Caisses d'avances aux communes et subventions départementales	28
III. — Deuxième projet de loi gouvernemental (novembre 1927) : l'Association syndicale des lotis; la Caisse départementale d'aménagement des lotissements; les subventions de l'Etat. On accélère le vote de la loi. — La loi du 15 mars 1928, « loi Sarraut ». — Le règlement d'administration publique du 14 avril	30

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 15 MARS 1928

CHAPITRE PREMIER

LES LOTISSEMENTS BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI SARRAUT

I. — Du lotissement « défectueux »	40
II. — Du lotissement « riche » ou de « luxe »	45
III. — Du lotissement « intermédiaire » ou « moyen »	47
IV. — Du lotissement réalisé par une société d'épargne.	48
V. — Du lotissement réalisé en vue de la construction d habitations à bon marché	50
VI. — De l'emplacement des lotissements défectueux.	54

CHAPITRE II

L'EFFORT DES « LOTIS »

I. — L'Association syndicale des Lotis.	55
II. — La constitution de l'Association syndicale.	59
III. — L'Assemblée générale constitutive	63
IV. — Le fonctionnement de l'Association syndicale.	67
1° L'Assemblée générale.	67
2° Le Syndicat	69
3° Le Directeur	70
4° Le Receveur	70
V. — Le Comité syndical.	74

CHAPITRE III

LE DÉPARTEMENT, BANQUIER DES LOTIS

I. — La Caisse départementale d'aménagement des lotissements défectueux	74
---	----

	Pages.
II. — Le mécanisme des avances de la Caisse départementale	77
III. — La Caisse départementale, donneur d'avis.	81

CHAPITRE IV

LES DONATEURS : L'ÉTAT ET LA COMMUNE

I. — La subvention de l'État.	84
II. — Le mécanisme de la subvention	87
III. — Les exonérations fiscales.	91
IV. — La collaboration communale	92

CHAPITRE V

L'ŒUVRE TECHNIQUE

I. — La nature des travaux d'aménagement et leur ordre d'urgence	94
II. — L'œuvre des techniciens	98
1 ^o L'exécution des travaux.	99
2 ^o L'entretien des travaux.	100

CHAPITRE VI

LES RÉCUPÉRATIONS

I. — La récupération sur le lotisseur	102
1 ^o La double action : syndicale et préfectorale	104
2 ^o Le Comité de conciliation	106
3 ^o Les conséquences de la récupération	107
II. — La récupération sur les concessionnaires des services publics	109
III. — La récupération sur le loti	110
CONCLUSION	115
BIBLIOGRAPHIE.	121



